

Magyary Zoltán összes munkái (1923)

Vákát oldal

A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány

A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány – szöveg- és kiadástörténet

Alapszöveg: Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatásjogi tanulmány.* Budapest, Stúdium, 1923. 224.

Szövegvariáns (egyéb szövegkiadás): Rövid szövegkiadás: Magyary Zoltán: A költségvetési törvény végrehajtása. In Saád ant. 2000 69–85. A Magyary (1923) 157–171., 174–190. szövegrészletek újraközlése. Fakszimile kiadása: Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány.* Budapest, Országgyűlés Hivatala – Multiszolg Nyomda, [1923] 2010. xii, 224.

Kézirat: Hasonlóan az első kötetben közölt Magyary-írásokhoz, sem kéziratos, sem gépiratos szerzői eredeti változat nem maradt ránk, kivéve a szerzői gépirat eredeti, egy oldal terjedelmű tartalomjegyzékét. Ennek fellelhetési helye az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének Magyary Archívuma. (A gyűjtemény 2017 nyarán rendezés alatt állt, a tétel szakszerű levéltári besorolása nem történt meg, így saját –megközelítő – jelöléseimet tudom alkalmazni): II. Fond (Magyar Közigazgatási Intézet iratai) 4. állag (doboz) Közigazgatási statisztika, városmorfológia 4. iratcsomó („boríték”) 1. oldal. A 2018. június 10-én létrejött elektronikus Magyary-archívum a lapolvasott PDF-verziót az alábbi helyen közli: <https://magyary-archivum.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/6224>. (Az elektronikus archívumban közölt „Megjelenés éve: ismeretlen” jelzés a tétel kellő fel nem ismeréséről tanúskodik.) A szerzői gépirat alapján kiderül tehát, hogy a könyv eredeti címe *A magyar parlament költségvetési joga* lett volna (ezt erősíti meg Magyary MTA-hoz írott levele is). A kéziratos tartalomjegyzék és a nyomtatott változat eltéréseit a kritikai jegyzetapparátus megfelelő helyein közöljük. E kéziratos tartalomjegyzékre „kézirat” megnevezéssel hivatkozunk a kritikai jegyzetapparátusban.

Bibliográfia: MÜK bib. 1940 216. (11. tétel); Göbel bib. 1974 16. (16. tétel); Andrassy bib. 1986 113. (6. tétel); Szaniszló bib. 1993 16. (16. tétel); Saád bib. 2000 291. (6. tétel); M. könyvészet 1921–1944 (2005) 207. 7. tétel.

Megjegyzés: A könyv címében a ma szokatlan „közigazgatásjog” formát „közigazgatási jog” kifejezésre változtattuk, hasonlóan a fakszimile kiadáshoz (lásd az előtanulmányban írtakat). Fontos közlendő, hogy Magyary Zoltán 1923. évben megjelent másik műve (tanulmánya) a kritikai életműkiadás egy jövőbeni, a hordozó művet közzétevő kötetben fog megjelenni. A tanulmány eredeti megjelenése az alábbi: [Magyary Zoltán]: A magyar szellemi élet válsága. *Budapesti Szemle*, 66. (1923), 557. 1–20. (Eredetileg névtelenül látott napvilágot.) Kötetben (immár névvel történt) újraközlése: Magyary Zoltán: A magyar szellemi élet válsága. In Magyary Zoltán: *A magyar tudományos nagyüzem megszervezése. Nyolc év a magyar tudományos élet kormányzatában.* Budapest, Danubia, 1931. 12–29.

Előszó

A közigazgatás feladata a cselekvés. Jogállamban ezt a jogrend szabályozza. A jogszerű közigazgatásnak azonban számos komoly problémája van, amelyek megoldására nem jogszabályok, hanem a jogtudomány vannak hivatva. A közigazgatás közegeinek ezért van alapos jogi képzettségre is szükségük, ezt elérni azonban nem könnyű. A közigazgatás elburokratizálása többnyire a közigazgatás aktivitásának csökkenésére vezet, anélkül azonban, hogy a közigazgatás jogszerűsége tekintetében kárpótlást nyújtana. Sajnos, közigazgatásunk jogi szempontból sok kritikára szolgált rá, az ezért való felelősséget azonban részben a jogtudomány viseli, amely még számos kérdésnek megoldásával adós.

A közigazgatásnak centrális kérdése az állami költségvetés.^I És a gyakorlati közigazgatásban résztvevők számos nehézség között botorkálnak ennek a napról napra újtjukba kerülő kérdésnek kezelésében azért, mert a számviteli törvény^{II} hézagos rendelkezéseivel be nem érhetik, de annak a sínjein túlmenni, iránytű hiányában, nincs bátorságuk. Ennek a helyzetnek felismerése indított e kérdés tudományos és rendszeres feldolgozására, amelyet az oktatás tapasztalatain csiszolt tudományos kutatás és a gyakorlati közigazgatás kombinált szemüvegén nézve igyekeztem lehetőleg kimerítően megoldani.

Legyen szabad néhány szót szólnom munkám beosztásáról, amelyre a tizedes osztályozás^{III} rendszerét választottam. Nálunk szokatlan, a külföldi irodalomban azonban tekintélyes példák vannak rá.¹¹⁹ A jogi munkánál különösen fontos logikai felépítésnek kiemelésére kiválóan alkalmasnak találom.

Végül nem mulaszthatom el, hogy hálás köszönetet mondjak a Magyar Tudományos Akadémia Jogi Monográfia Bizottságának,^{IV} mely munkám megjelenését a mai rendkívül súlyos gazdasági viszonyok között is lehetővé tette.

*Budapest, 1923. évi szeptember hó.
A szerző*

119 Pl. Paul Otlet: Les problèmes internationaux et la guerre. 1916.

Vákát oldal

1. Bevezetés

A régi magyar országgyűlésnek adómegajánlási joga^V a magyar alkotmánynak mindig sarkalatos rendelkezései közé tartozott.¹²⁰ A nemzet fontosságát felismerte és féltékenyen őrizte akkor is, amikor az nem jelentette számára a kormányzásra és a közigazgatásra való befolyást. Amikor a rendi alkotmány helyébe nyugati mintára átvette a parlamenti kormányzat rendszerét, az adómegajánlási jog kiszélesedett a költségvetés alkotásának^{VI} és végrehajtása ellenőrzésének jogává. Fontossága növekedett, tartalma lényegesen bővült, a törvényhozó hatalom hatásköre is lényegesen tágult. Mint látni fogjuk, a költségvetés készítése a közigazgatás számára nélkülözhetetlen és korábban is megvolt. A költségvetés megállapításának tartalmilag közigazgatási funkcióját vonta tehát a törvényhozás magához és ezáltal a közigazgatásra való irányító befolyását akarta biztosítani.

A parlamentek költségvetési joga^{VII} a jogtudományt is nagymértékben érdekelte. Kevés kérdés részesült oly beható tárgyalásban, mint ez.

A tudományos problémát a híres porosz alkotmányválság^{VIII} vetette fel, amikor a porosz kormány az országgyűlés alkotmányyszerű hozzájárulása nélkül négy évig (1862–66) vezette tovább az államháztartást. A nézetek akörül oszlottak meg, hogy a költségvetésnek a parlament által való megállapítása az állami adók^{IX} beszedéséhez és a kiadások utalványozásához nélkülözhetetlen-e, vagy sem. Az e kérdés körül megindult tudományos vita azonban bizonyos egyoldalúságot mutat, egyrészt azért, mert érthető módon a porosz, illetve német viszonyokra vonatkozik, amelyek lényegesen eltérnek a mieinktől, másrészt azért, mert a kérdésnek csak alkotmányjogi oldalát igyekeztek megoldani.

A közigazgatás azonban, amely a nemzet életviszonyainak minden oldalról való megállapítására és a különböző állami szükségletek kielégítésére van hivatva, olyan tényezője a költségvetési jognak, amelyet figyelmen kívül hagyni nem lehet. A törvényhozásnak a költségvetés megállapításában való részvétele tehát helyesen azt a problémát veti fel, miként lehet ennek a változatlanul közigazgatási feladatnak megoldásába a parlamentet is bekapcsolni. Alapos megfigyelés itt is igazolja azt, hogy a közigazgatás az állam alapfunkciója,¹²¹ amely nélkül állami élet nincs, és amelyből a törvényhozás funkciójának különválása csak magasabb fejlődés eredménye és nem mindenféle viszonyok között állhat meg.

A költségvetésnek jogi szempontból való vizsgálata tehát akkor is, ha megalkotása a parlament hatáskörébe tartozik, nagy részében közigazgatási jogi feladat, amely felnyúlik az alkotmányjogba és oda kapcsolódik.

A következőkben a költségvetést az állami működésben való centrális helyzetének megfelelően több oldalról kívánom vizsgálni, hogy jogi természete helyesen megítélhető és a költségvetés egész joga rendszeresen kifejezhető legyen.

120 Kmety: A magyar közjog tankönyve. 1907. 386. l.

121 G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 612. l.

2. A költségvetési jog kialakulása és a parlament által való gyakorlása^x

21. Az államháztartás közigazgatása a költségvetési jog kialakulása előtt^{xi}

I. A magyar állami főkormányhatóságok az 1848 előtti időben a következők voltak: a kir. kancellária,^{xii} kir. helytartótanács^{xiii} és a kir. kamara.^{xiv} Az utóbbi állott a pénzügyek élén.

5 Az állami közigazgatás^{xv} azonban lényegesen kevesebb ügyre terjedt ki, mint ma, s ennek következtében az állam kiadásairól gondoskodó államháztartás is jóval egyszerűbb volt. A pénzügyi igazgatás a rendi alkotmány értelmében a kincstári és koronajavaknak, bányáknak és pénzverdéknek, továbbá a harmincadoknak^{xvi} és vámoknak,^{xvii} díjaknak, a posta- és lottójövedéknek,^{xviii} valamint az időnkint megszavazott adók jövedelme egy részének kezeléséből állott, míg a hadiadót^{xix} 10 s az úgynevezett domesticát,^{xx} a törvényhatóságok által saját szükségleteikre fordított háziadót^{xxi} a helytartótanács, a végvidéki összes jövedelmeket^{xxii} a bécsi főhadi-tanács,^{xxiii} a pénzverési és bányaregále hozadékát a bécsi udvari kamara^{xxiv} kezelte. Ehhez járult, hogy az adók beszedése az autonómiájukat féltékenyen őrző várme-gyék hatáskörébe tartozott.

15 Az állami jövedelmek kezelésének ez a széttagoltsága következménye volt egy-részt a királyi és a közigazgatási jövedelmek közti éles megkülönböztetésnek, más-részt az akkori politikai viszonyoknak, s nem felelt meg már sem a közigazgatás, sem a gazdasági helyzet igényeinek.

A rendek megvédték adómegajánlási jogukat¹²² és subsidium megszavazása előtt 20 sérelmeik orvoslását igyekeztek kieszközölni, de nem tudták elérni azt, hogy adójuk hovafordítását, vagy éppen az összes közjövedelmek felhasználását ellenőrizhették volna. Követelték az ország alkotmányos önállóságát és kormányának függetlenségét, melyet legutóbb az 1790/1. évi X. törvénycikk^{xxv} biztosított is, de a kormány 25 iránti bizalom gyökeret verni nem tudott, ami a közszolgáltatások csökkentésére való állandó törekvésben nyilvánult. Kossuth Lajos az első népképviselési ország-gyűlés elé 1848. augusztus 1-jén terjesztett jelentésében erre utalt, amikor megállapította, hogy: „A magyar nemzet maga volt egyedül minden alkotmányos nemzet 30 között, mely a fonák kormányzati rendszer következtében politikai maximái közé volt kénytelen számítani azt a törekvést, hogy a kormánynak minél kevesebb jöve-delme legyen; sónál, harmincadnál, adónál mindig leszállítást sürgetett, a kincstári javakat minden kivetésnél a lehetőségig terhelte s minden adóeszmétől összebor-zadt. A közjövedelmek gyarapítása mindeddig nemigen tartozott az ország jogai közé.”¹²³

122 L. szépen kifejtve: Tomcsányi Vilmos Pál: A parlamentek költségvetési joga. 1908. 48. skk.

123 Magyarország pénzügyei 1848-ban. 1848. és 1849. évi költségvetések és javaslatok. A képviselőház könyvtárában.

Ez a felfogás tükröződött az adókivetésben is, melyen az adótól való szabadulás gondolata vonul végig.

„Az eddigi adórendszernek az volt legrosszabb oldala – mondja Kossuth ugyanott –, hogy a helytelen kivetésnek minden hibája másoknak vált terhére és egy adó-
zó a másikért fizetett. Az országgyűlésileg meghatározott adó a törvényhatóságokra
minden adat nélkül, önkény szerint vették ki. Az állandó katonaság behozatalakor
éreztetvén az adófelosztási kulcs szüksége, tétetett portális összeírás;^{xxvi} de a tör-
vényhatóságok közti felosztás szerencsétlen elve a kérdést megye és megye közti
párbajjá tévé, mely két viharos országgyűlést foglalkoztatott siker nélkül, és a fel-
ajánlott adó végre önkény szerint lőn felosztva. És nehogy a nem számoló kormány
az ország valódi erejét megtudja s az országgyűlés végperceiben körülhálózása által
a nagyobb adót keresztül is vigye: egy századon át nem is gondoltak az összeírás-
ra, s csak hányták az ideális porták szerinti felosztást önkény szerint, az nézetvén
a legderekkabb követnek, aki legtöbb portaszámot bírt megyéjéről le-, s másokra föl-
lárnázni. Egy század múlva ismét történt összeírás, mely tizenennyolc év óta ismét
és méltán felejtve hever, mert nem volt egyéb köznemzeti és erkölcsi botránynál,
mely a hitszegett hazudságot [hazugságot – K. Gy.] polgártársaink rovására mintegy
polgári erénnyé emelte.

„Ekként maradt a dolog a réginél. Az országgyűlési követség magasztos állása
a más törvényhatóságokbeli adózók elnyomásának eszközévé fajult. Keserű harcok
után megtörtént a törvényhatóságok közti önkényes felosztás s egy megye, egy város
a másikért fizetni kényszerítettett.

„Ekkor a mások terheletésebeni harc átment a megyékbe. Miként az volt a leg-
rosszabb követ, ki az országos adóból legnagyobb részt vitt haza, úgy az volt a legrosz-
szabb szolgabíró, ki a megyére vetett adóból legtöbbet vitt járására.

„E harc utóbb átment az egyes községek közti felosztásra és bevégeztetett az egyé-
ni felosztásnál.

„A dolognak rossz oldala még azon határozatlanság is volt, minő hasonlati arány-
ban álljon egymáshoz a személy, a föld, az ingó vagyon, a kereset. Csodálatos, hogy
a magyar törvényhozás sohasem tartotta méltónak e lényeges kérdéssel foglalatos-
kodni. Mely arány midőn először lőn megállapítva, ha a leghelyesebb kombináció-
kon épült is: az ingó és ingatlan vagyonnak, népességnek és területnek egymáshoz
aránya csak félszázad alatt is végtelenül változott. Ez oka, miszerint a magyar adózá-
si rendszer nem egyéb, mint rendszeresített mesterség attól venni, akinek nincs.”¹²⁴

A közigazgatáshoz azonban pénz kell. Kormány negációkkal nem érheti be.
Az állam életének fenntartása könyörtelenül megköveteli a felmerülő szükségletek
kielégítését, s vannak alapszükségletei, amelyek kielégítése megszakítást nem tűr.

A kormánysszékek, főleg a kamara a közigazgatás belső kényszerűségénél fogva
arra törekedett, hogy az elérhető állami bevételeket behajtsa, s pénzügyi programot
csak azok várható összegének erejéig csináljon.

124 Ugyanott. Továbbá Pap Dénes: A magyar nemzetgyűlés 1848-ban. 1866. I. kötet, 25. l.

A Habsburg-ház többi országaival való államjogi kapcsolatunk a közös uralkodó politikai terveiben való számbavételünket és ezért kormánysszékeinknek a bécsi hatóságoktól való tényleges függését hozta magával. Ez számukra főleg a pénzügyi programnak külső okokból való emelését, a bevételek szaporításának szükségességét, s általában az államháztartás fontosságát jelentette.

Akkor is tehát alapvető jelentősége volt az állami háztartás helyzetének a kormányzásra és az egész közigazgatásra nézve. S innen magyarázandó a törekvés annak állandó fejlesztésére és szervezetének s alaki rendjének kiépítésére is.

Ennek a szükségletnek felismerése a fenn jellemzett politikai viszonyainknál fogva nem nálunk, hanem Ausztriában következett be, ott fejlesztették ki a számadások rendszerét, s annak alapján a gazdálkodási tervnek előre való elkészítését: *az állami költségvetést*.^{xxvii} Éppen abszolút uralkodó, II. József alatt történt a legnagyobb méretű számviteli összpontosítás, bizonyoságul annak, hogy a költségvetés a közigazgatásnak nélkülözhetetlen eszköze, amin az a körülmény mit sem változtat, ha megalkotását a törvényhozás alkotmányjogi megfontolásból később magához vonta is.

Az állami kiadások és bevételek kezelésének szervezete és nyilvántartásuk rendszere, a számvitel, amint Ausztriában kialakult, kormánysszékeinkhez részben szolgálati úton, részben hasonló szükségletre alkalmazott analógia útján jutott el, úgy, hogy maguk a hatóságaink eltérők ugyan, de azoknak az államháztartásra vonatkozó belső munkamegosztása és eljárása az ausztriaival szemben csak lényegtelen eltéréseket mutat.

Érthető, hogy ez a kérdés akkori törvényhozásunk figyelmét is teljesen elkerülte. Ezt elősegítette az a körülmény is, hogy a rendi világban a költségvetés tartalma, mint államtitok szerepelt. Az osztrák költségvetést például csak az udvar legbefolyásosabb főhercegeivel közölték.

Hogy a parlamentarizmusra való áttérés utáni fejlődést megérthessük, szükséges előbb a számviteli rendszer kialakulását röviden áttekintenünk.

Közigazgatásunk történetének a 17–18. századra és a 19. század első felére vonatkozó forrásai azonban még nincsenek feldolgozva,^{xxviii} s különösen nem került még sor a közigazgatási szervezet változásaival kapcsolatban a bürokratikus intézkedéseknek és eljárásoknak, köztük a számviteli eljárás^{xxix} alakulásának feltárására, s ezért itt csak vázlatos kép alkotására kell szorítkoznom. A fejlődés részletes kiderítése még egyik fontos része közigazgatási történetírásunk nagyszámú adósságainak.

II. Az egész monarchia számviteli rendszerének kialakulásában több korszakot különböztethetünk meg.¹²⁵

Az első korszak a 17. század második felétől 1761-ig tartott.

125 Joseph Lichtnegel: Geschichte der Entwicklung des österreichischen Rechnungs- und Controlwesens. 1872. 391. l.

A m. kir. pénzügyminisztérium ötévi működése, 1867–1871-ig. A pénzügyminiszter megbízásából hivatalos adatok alapján szerkesztette B. Pongrácz Emil és Lukács Béla. 1873. 104. skk. lapok.

A jelzett időben kezdődött az állami bevételek új forrásainak megnyitása, aminek következtében azok kezelésére is nagyobb gondot kellett fordítani.¹²⁶ Az ausztriai uralkodóház saját dinasztikus céljainak megközelítése érdekében mindig különös figyelmet fordított az államháztartás szervezetére. A bevételek szaporodásával azonban nemcsak a közigazgatási szervezet, hanem az elszámolás is bonyolultabb lett. A különböző állami bevételeknek eltérő kezelése azoknak és a kiadásoknak áttekinthetőségét egyaránt lehetetlenné tette és ezért törekedtek elsősorban az elszámolásnak tökéletesítésére. Ekkor választották külön a pénzkezelést és a számvitelt és bízta mindegyiket külön szervekre. Ebben az időben már Európa-szerte ismeretes volt az olasz kettős könyvviteli rendszer,^{xxx} amelyet kereskedelmi célra már szélkében használtak, sőt Franciaország példa volt arra, hogy a kettős könyvvitelt az államháztartásban is alkalmazzák. Itt először 1607-ben Sully miniszternek, majd 1683-ban Colbert miniszternek kezdeményezésére, s 1716-ban harmadszor is áttértek a kettős könyvvitel alkalmazására, amelyet 1717-ben Ausztriában is elrendeltek, de tizenegy évi sikertelen kísérletezés után újból elhagytak. Ausztriában számvevőségek nyomait már a 16. században látjuk.

Amikor a hétéves háború költségeinek fedezésére és az annak következtében fel-szaporodott állami szükségletek fedezésére különböző bevételi forrásokat nyitottak, hitelre és kényszerkölcsönökre szorultak, újból a kezelésen és az elszámoláson múlott az, hogy rendszabályok eredményre vezessenek. A Mária Terézia által 1760-ban felállított államtanács,^{xxxi} melynek annyi közigazgatási szempontból értékes alkotásban volt része, javasolta a monarchia pénzügyi igazgatásának olyan újjászervezését, amelytől a számvitel terén uralkodó százados ingadozásnak és rendszertelenségnek megszűnését várta.

E javaslat alapján Mária Terézia 1761. december 23-án kelt elhatározásával a monarchia pénzügyeit (a vármegyék háziadója kivételével) három egymástól független szervre bízta, s ezzel a számvitel történetében a második korszak kezdődött. E három szerv a következő volt:

1. az udvari kamara (Hofkammer), melynek hivatása az állami jövedelmek kezelése volt;
2. a pénztári főigazgatóság (General-Kassen-Direktion),^{xxxii} amely az udvari kamara által beszedett pénzeket kezelte és azokból a kiadásokat fedezte; s
3. az udvari számvevőkamara (Hofrechnungskammer),^{xxxiii} melynek az államháztartás ellenőrzésén kívül a számviteli rendszer tökéletesítése is feladatai közé tartozott.

Az udvari számvevőkamara feladatát helyesen fogva fel, elsősorban és rövid idő alatt állami leltár felvételét rendelte el és hajtotta végre, majd az összes állami bevéte-

¹²⁶Eckhart Ferenc: A bécsi udvar gazdasági politikája Magyarországon Mária Terézia korában. 1922. 254. l.

leket és szükségleteket magában foglaló költségvetés és arra vonatkozó zárószámadás összeállítására törekedett.¹²⁷

Az új munkák végzésére alkalmas munkaerők kiképzéséről és evégből előadások és tanfolyamok tartásáról is gondoskodtak. A tanfolyamok tartásában különös
5 szerep jutott a piarista rendnek, amely a reális tudományok tanításával Magyarországon is foglalkozott. Ennek az akciónak keretében alapították 1763-ban Szempcen a piaristák által vezetett Collegium Oeconomicumot^{xxxiv} azzal a hivatással, hogy e célra kapott alapítványainak felhasználásával az állam számára számviteli és kereskedelmi kérdésekben jártas tisztviselőket képezzen.¹²⁸

10 Együttal megállapította a számvevőszék az állami számvitelnek alapelveit is, amelyek eleinte a kettős könyvvitelnek oly módon való tökéletesítését jelentették, hogy ennek segítségével legalábbis lehetővé vált a számadások vezetése és lezárása.

A számvevőkamara egyik kiváló tisztviselője, Puechberg János Mátyás^{xxxv} udvari tanácsos azonban 1762-ben megjelent munkájában: „Einleitung zu einem
15 verbesserten Kameral-Rechnungsfusse auf die Verwaltung einer Herrschaft angewandt”, melyet Adami 1763-ban latinra fordított, hogy a magyarországi kincstári gazdaságokban is hasznát vehessék, a könyvvitelnek új rendszerét dolgozta ki és ajánlotta, amely a kettős könyvvitelt megelőzőleg alkalmazott egyszerű naplószerű könyvviteli eljárást igyekezett a kettős könyvvitel előnyeivel felruházni azáltal,
20 hogy az egynemű kiadásoknak és bevételeknek számlákon való csoportosításával azok áttekinthetőségét lehetővé tette, a számlákat pedig aszerint rendezte be, hogy azokon az utalványozás és az utalványozó hatóságtól független pénztár által történt teljesítés, valamint a nem, vagy részlegesen való teljesítés esetén maradó hátralék, végül a pénztáraknál azok mindenkori készlete nehézség nélkül megállapítható legyen. Ez a rendszer egyöntetű, megbízható és gyors könyvelési eljárást, ennek alapján pontos mérlegek összeállítását és a későbbi évekre vonatkozó számítások végzését tette lehetővé, tehát mindazokat az előnyöket biztosította, amelyekkel a kettős
25 könyvviteli eljárás járt, utóbbinak komplikáltsága és nehezen való elsajátíthatósága nélkül. Ennek következtében ezt a rendszert az udvari számvevőkamara is elfogadta
30 és ezáltal olyan eljárást vezetett be az állami számvitelbe, amely más államokétól eltérően önálló szempontok és elvek szerint járt el. *Ez az osztrák könyvviteli rendszer kiindulási pontja.*

Az osztrák állami háztartás azóta, egyes kísérleti visszatérésektől eltekintve, amelyek mindig csak néhány hónapig tartottak, ezt az úgynevezett „javított egyszerű
35 számviteli rendszert” alkalmazza, amely természetesen nem maradt változatlan, hanem fokozatos fejlődésen ment át. Mai számviteli rendszerünk számos részének alapja is ebben a korban található.

II. József császár centralizáló törekvései közt megfelelő szerepe volt a számadások centralizálásának is, aminek számos előnye volt.

¹²⁷ Eckhart i. m. 267. l.

¹²⁸ Schack: Das kommerzielle Bildungswesen in Ungarn.

A számvevőkamarát, melynek a számvitel kiépítése körül nagy érdemei voltak, Mária Terézia 1773-ban, a fő udvari hivatalok sürgetése miatt, melyek annak nagy ellenőrző hatáskörébe és függetlenségébe nem tudtak belenyugodni, feloszlatta, s helyébe az úgynevezett második udvari számvevőkamarát szervezte, amely azonban a többi udvari hivatalokkal nem volt egyenrangú.

5

A kamarának helyzete már a következő 1774. évben megint javult, s II. József 1782-ben újból korábbi hatáskörével ruházta fel, sőt alája rendelte a magyarországi és erdélyi számvevőségeket, továbbá Németalföld és Lombardia számvevőkamaráit is. Ekkor kerültek a Habsburgokat uraló összes országok egységes számviteli ellenőrzés alá, ami által alkalma nyílt a javított új számviteli rendszernek az osztrák örökös tartományokon kívül való elterjedésre is. Az összpontosítás ezen a téren is folyt. 1783. október 27-én nyomtatott szabályzat jelent meg a cs. kir. udvari számvevőségek, 1786. szeptember 28-án a tartományi számvevőségek számára. Már 1777 óta mintaszerű zárószámadások készültek, melyek az egész államháztartást felölelték. A birodalomnak Bécsben székelő kormánya ekkor nyert először betekintést a magyar vármegyék domesticájába.

10

15

II. József halála után a decentralizáció ismét tért nyert. Az 1790/91. évi X. törvénycikk értelmében II. Lipót a magyarországi és erdélyi kormánysszékek önállóságot visszaadta, ami azonban nem jelentette egyúttal a számviteli eljárásnak, hanem csak az utalványozó és ellenőrző szerveknek megváltozását. Magyarország ekkortól kezdve pénzügyi téren ismét némi önállóságra tett szert, kormányszékei azonban, főleg az államháztartás tekintetében tényleg állandó függésben maradtak.

20

Ebben az időben a pénzügyi közigazgatás (a közvagyon, s az állami kiadások és bevételek adminisztrációja) és az ellenőrző közegek ismételtén változtak. Később számviteli tekintetben is történt újítás, nevezetesen a decentralizációt tartották szükségesnek. Ezt az 1801. augusztus 26-án kelt császári rendelet az egyes szakokra nézve a következőképpen hajtotta végre:

25

az állami hitel- és központi udvari számvevőség (Staats- Credits- und Centralhofbuchhaltung)^{XXXVI} az udvari kamara hitelbizottságának;

a kamarai főszámvevőség (Kameral-Hauptbuchhaltung),^{XXXVII} mellyel a lottószámvevőség^{XXXVIII} is egyesítve volt, az államvagyon számvevősége, a magyarországi és erdélyi főszámvevőség,^{XXXIX} mely a helytartótanács mellett működött, a dohány- és bélyegjövedéki számvevőség,^{XL} az udvari építészeti, postai számvevőség^{XLI} és a bankügyi számvevőség az udvari kamarának;^{XLII}

30

az egyházi és világi alapítványi, városi, tanulmányi ügyek számvevőségei az egyesített cseh-osztrák udvari kancelláriának;

35

a magyarországi és erdélyi főszámvevőség alapítványi osztálya a magyarországi, illetve erdélyi udvari kancelláriának;

a pénzverdei és bányászati udvari kamara a pénzverdei és bányászati osztálynak; végül

40

az udvari hadi számvevőség az udvari haditanácsnak rendeltetett alá.

Az ellenőrzésre az 1805. szeptember 19-i rendelet ismét új szervet, a főszámvevőigazgatóságot (General-Rechnungs-Direktorium)^{XLIII} állította fel kiterjedt reformok kezdeményezésére is feljogosító hatáskörrel. E számvevőszéknek előzetes ellenőrzési joga nem volt, s egészen 1857-ig fennállott.

5 Ennek a szervnek a könyvviteli rendszer fejlődésére jelentős újításai a következők:

A különböző kincstári jövedékeknél a számadások oly módon készültek, hogy a központi számadást (zárszámadást) készítő szervhez a vagyon kimutatásán kívül csak a tiszta jövedelem kimutatását küldötték be, ami az illető jövedék jövedelmezőségének és gazdaságosságának megítélésére nézve kellő felvilágosítást nem adott.

10 A főszámvevőigazgatóság elrendelte a bruttó kimutatások készítését, amelyekből az összes bevétel, az annak terhére fedezett összes üzemi kiadás és ennek alapján a tiszta haszon kiolvasható volt.

1812-ben a számvevőszéki és ellenőrzési szolgálathoz szükséges ismeretek elterjedésének fokozása céljából a főszámvevőigazgatóság megfelelő államszámviteltani könyvnek megírását kívánta biztosítani és e célból az akkori viszonyok között igen jelentékeny pályadíjat: 2000 forintot tűzött ki. A díjat dr. Szarka József,^{XLIV} az államszámviteltannak tanára a pesti egyetemen, nyerte meg „Lehrbuch der Komptabilitäts-Wissenschaft”^{XLV} című munkájával, melyet Bécsben 1822-ben németül adtak ki. Egyúttal az addig a bécsi és pesti egyetemen tartott államszámviteltani előadásokon kívül ilyen előadások tartását biztosították rendes vagy magántanárok útján fokozatosan több más egyetemen és Magyarországon is a kolozsvári^{XLVI} és nagy-szebeni líceumokban.^{XLVII} 1833-ban tették az államszámviteltan tanulmányozását számviteli és pénztári szolgálatban való alkalmazás^{XLVIII} feltételévé.

1817-ben egyszerűsítési céllal átszervezték az állami pénzkezelést végző pénztárakat és azoknak a számát jelentékenyen csökkentették. Külön pénztárak, vagy ezeknek legalábbis külön osztályai voltak az állami kiadások és az állami bevételek számára. A központi pénztár a pénzügyminiszternek volt alárendelve.

Már ekkor rendszeres állami költségvetési előirányzat készült, amelynek adatait a rész költségvetésekben az egyes számvevőiségek szolgáltatták, hogy azokból a központi állami előirányzat a megelőző évekre vonatkozó zárszámadás felhasználásával elkészüljön. Hogy azonban az évi vagyonszármazások kimutatását magukban foglaló könyvek vezetése olyan legyen, amely az év végi zárlatkor az eredményeknek a költségvetési előirányzattal tételről tételre való összehasonlítását lehetővé teszi, gondoskodni kellett arról, hogy a számadások év közben is ugyanabban a rendszerben vezettessenek, amely a költségvetési előirányzatnak megfelel. Ezért a főszámvevőigazgatóság pontosan megállapította a *költségvetés rovatrendszerét*, amely mindennemű állami bevételnek és kiadásnak helyét megjelöli, beleszámítva a speciális magyarországi bevételeket és kiadásokat is. Ennek a rovatrendszernek alkalmazása 1833-ban meg is kezdődött.

40 1846 óta az évi zárszámadásnak és annak mérlege tekintetében is újabb tökéletesítő módosítások történtek.

Az előadottak azt igazolják, hogy 1848 előtt az országgyűlésnek az adómegajánlás jogán kívül az államháztartásra más befolyása nem volt. A kormány az ilyen adókat, s azonkívül az országgyűléstől függetlenül szedett királyi és egyéb állami bevételeket a törvényhozástól függetlenül kezelte és használta fel, s ezért csak az uralkodónak tartozott felelősséggel, aki azonban örökös tartományaiban abszolút uralkodó volt, összes országainak hadi és anyagi erejét közös politika céljára használta s ezért a magyar kormányshoz is a bécsi udvari főhatóságoktól való tényleges függésben tartotta. Államháztartásunk tehát a törvényhozástól függetlenül kizárólag a végrehajtó hatalom ügye volt, a végrehajtó hatalom szervezete és bürokratikus működése pedig az utolsó századokban az osztrák mintához nagyon közel állott.

22. A mai költségvetési jog alapja és gyakorlása^{XLIX}

I. A magyar alkotmány a törvényhozás költségvetési jogát csak 1848 óta ismeri.

A magyar parlament költségvetési^I jogának alapja a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a,^{LI} mely így szól: „A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását – s a múltat nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”

A költségvetési jog mikénti gyakorlására vonatkozó terjedelmesebb jogszabályok csak közel ötven évvel később, az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikkben^{LII} találhatók, amelynek I. fejezete 46 §-ban szabályozza az állami költségvetés előirányzatának készítését, a költségvetési törvény összeállítását és végrehajtását s az állami vagyon kezelését.

A közbeeső időben mindössze két rövid rendelkezés van, mely az országgyűlés költségvetési jogára vonatkozik: az egyik az országgyűlés évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikk^{LIII} 6. §-ában, mely szerint az évi ülés az utolsó évről bemutatott számadásnak és a következő évre vonatkozó költségvetésnek a minisztérium által leendő előterjesztése s az irántuk való határozatnak meghozatal előtt be nem rekeszthető, sem az országgyűlés fel nem oszlatható, a másik az 1867. évi X. törvénycikkben,^{LIV} mely ez utóbbi idézett rendelkezést módosítja és kimondja: „Minthogy az évi költségvetésnek országgyűlésileg történendő megállapítása mindig csak egy évre terjed, s újabb megállapítás s megajánlás nélkül adót kivetni és behajtani nem lehet: oly esetben, midőn Őfelsége az országgyűlést bármely okból előbb feloszlatja, vagy annak ülését előbb elnapolja, vagy berekeszti, mint a befejezett számadások beadása és a jövő évi költségvetésnek előterjesztése a minisztérium által teljesített s az országgyűlésen e tárgyak iránt határozat hozathatott volna: az országgyűlés még azon év folyamán és pedig oly időben összehívandó, hogy mind a befejezett számadások, mind a jövő évi költségvetés az évnek végéig országgyűlésileg tárgyalathassanak.”

Vizsgálat az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikknek az állami költségvetésre vonatkozó rendelkezéseit módosítják:

az 1913. évi XXVI. törvénycikk^{LV} az állami költségvetési év kezdetének megváltoztatásáról, amely kimondja, hogy az állami költségvetési év, amely Kossuth Lajos akkori pénzügyminiszternek 1849-re készített költségvetésétől kezdve egybeesett a naptári évvel, ezentúl július hó 1-jétől a következő év június hó 30-ig terjedjen s az 1914. év első hat hónapját felölelő csonka költségvetési időszak^{LVI} után az 1914/15. évi legyen az első megváltozott évre szóló teljes költségvetés;

az 1915. évi XII. törvénycikk^{LVII} amely az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk, valamint a Legfőbb Állami Számvevőszékről szóló 1870. évi XVIII.^{LVIII} és 1880. évi LXVI. törvénycikkek^{LIX} némely rendelkezéseinek megváltoztatásáról szól, eltörölte az úgynevezett pótkelzési negyedét és némely beruházási hiteleknek költségvetési éven túl terjedő időre való lekötését és az utóbbi helyett a hitelátvitelt tette lehetővé;

az 1920. évi XXVIII. törvénycikk^{LX} megszüntette az úgynevezett „rendeletre” való utalványozás jogát, valamint módosította a pót-, valamint a rendkívüli hitelek kieszközlése körüli eljárást, amely rendelkezések, habár az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 1–5. §-ait az 1921. évi XXXIV. törvénycikk^{LXI} 5. §-a hatályon kívül helyezte, továbbra is változatlanul érvényben^{LXII} vannak.

A magyar parlament költségvetési jogára vonatkozólag a törvénytárban tehát mindössze ez a pár tételes rendelkezés található, s azok legnagyobb része is csak azután alkotott meg, miután az országgyűlés ezt a fontos jogát harminc éven át (1867–1897) valósággal gyakorolta. Ez alatt az idő alatt tehát a gyakorlás mikéntjére nézve a parlament joggyakorlata volt az irányadó, amely mind a mai napig is megtartotta e téren fontos szerepét, mert egyrészt az 1897. évi XX. törvénycikk és ennek kiegészítései sem tartalmazzák e jog kimerítő szabályozását, tehát törvénytörő, másrészt rendelkezései a felmerült új viszonyok között nem voltak mindig alkalmazhatók és így azoktól való eltérés, tehát törvényrontó szokás fejlődött ki, illetve a költségvetési jogra vonatkozó tételes rendelkezések hallgatólagosan más gyakorlatnak adtak helyet.

Ezért a magyar parlament költségvetési jogának vizsgálatában a tételes rendelkezések vizsgálatán kívül rendkívül nagy jelentőséggel bír a parlamenti joggyakorlat vizsgálata, mert az egész jogintézmény csak így módon nyerhet kellő megvilágítást és kimerítő tárgyalást.

II. Kiindulásul azonban azokat az okokat és körülményeket kell vizsgálnunk, amelyek közt a parlamenti rendszerre való áttérés s a parlament költségvetési jogának kimondása nálunk történt.

Az 1848-as törvényhozás a parlamentáris kormányzat megvalósítására kész példát látott maga előtt. A nagy francia forradalommal megindult az Angliában kialakult parlamenti rendszernek a kontinensre való átültetése, amely a francia írott alkotmányokban és a francia végrehajtásban több tekintetben átalakult és részben annyira javult, hogy magára az angol mintára is visszahatott. Ennek a kontinentálisnak nevezhető parlamenti rendszernek volt egyik sarkalatos tétele a költségvetési jog olyan terjedelemben, hogy az állam kiadásait és bevételeit évről évre a parla-

ment állapítsa meg. E célra alkalmas költségvetési szerkezet megállapítása is a francia elme műve, s főleg ez az, amit az angol törvényhozás is 1830-ban átvett.¹²⁹

A kontinensen a francia példának leginkább utánzott átdolgozása az 1831. évi írott belga alkotmány,^{LXIII} amelynek a költségvetési jogra 110., 111. és 115. §-ai vonatkoznak.¹³⁰

A parlamentarizmusnak ez a francia–belga rendszere, a „francia modor”, amint nálunk nevezték, volt tehát a 19. század közepe táján Európában mintaszerűnek elismerve és egyáltalán ez volt az, amit általánosabban ismertek, sokkal inkább, mint az angol állapotokat.^{LXIV}

Amikor az utolsó rendi országgyűlés azt a nagy feladatot vállalta, hogy önmaga alkotja meg utódának, a parlamenti rendszernek alapjául szolgáló törvényeket, ezt a kontinentális példát tartotta szem előtt. Ez kitűnik Horváth Mihálynak, az egykorú történetírónak a független minisztériumról szóló következő nyilatkozatából is: „A minisztérium egyéb viszonyai, kötelességei, hatásköre s felelőssége stb. az Európában közönségesen uralkodó elvek szerint rendeztetek. Sajátságos csak az fordulat még benne elő, hogy az ország közügyei fölötti értekezés, kodifikáció stb. végett a nádor, vagy miniszterelnök elnöklése alatt munkálkodó államtanács állítatott fel. Ezen eszme az országban létezett *franciás iskolának*^{LXV} találmánya volt, mely a minisztérium felállítását a maga elvei győzelmének tekintette, s azzal együtt a maga kedvenc tanát, a centralizációt is megalapítani igyekezett.”¹³¹ A pozsonyi országgyűlés igyekezett a reformokat a forradalmi időköt mutatató rövidséggel, de mégis a magyar alkotmányos rendszernek egyébként való figyelembevételével megszövegezni.

Az országgyűlésen egybegyűlt Karok és Rendek az 1848. évi március 4-én, a felsőtábla pedig 14-én elfogadta a Kossuth Lajos által előterjesztett felirati javaslatot, mely a pénzügyekről így szól.¹³²

„A magyar közállomány jövedelmeinek és szükségleteinek számbavételét és kezelés alá vételét tovább nem halaszthatjuk, mert csak így teljesíthetjük azon alkotmányos tiszttünket, hogy úgy Felséged királyi székének díszeről, mint hazánk közszükségeinek és minden jogszerű kötelességeknek fedezéséről sikerrel intézkedhessünk.” Végül pedig „minden reformok alapfeltétele és biztosítékául” magyar felelős minisztériumot kíván.

A király március 17-én István nádorhoz intézett kéziratában tudatja vele, hogy a „hű KK. és RR.-nek, egy a fennálló honi törvények értelmében független felelős minisztérium alkotása iránti kívánságát elfogadni hajlandó”. Felhatalmazza egyúttal a nádort, hogy a miniszterségre alkalmas egyéneket jelölje ki, s ezeknek hatáskörét „a többi örökös tartományokkal legszorosabb kapcsolatban lételem szem előtt tartásával *készülendő* törvényjavaslatok által megszabni igyekezzék”. Az alsótábla márci-

129 Hatschek: *Englisches Staatsrecht* I. 492. l.

130 Tomcsányi Vilmos Pál: i. m. 1908. 32. skk.

131 Huszonöt év Magyarország történelméből. III. kötet, 404. l.

132 Szeremlei Samu: Magyarország krónikája az 1848. és 1849. évi forradalom idejéről. 1868. I. kötet, 35. és 37. l.

us 18-ától permanenciában van. Aznap elfogadja a közteherviselésről szóló, 20-án az évenként Pesten tartandó országgyűlésről szóló törvényjavaslatot, s 22-én már megállapítja a független felelős minisztériumról benyújtott javaslatot.¹³³

5 Ebbe a törvényjavaslatba, *melynek elkészítésére tehát mindössze néhány nap állt rendelkezésre*, felvétellett az a szakasz, amely a minisztériumot költségvetés bemutatására és számadások előterjesztésére kötelezi. Ebből lett a III. törvénycikknek^{LXVI} utolsó előtti, 37. §-a. Az eredeti javaslat szerint a minisztérium ezeket a munkálatokat „az alsótáblának megvizsgálás, illetőleg jóváhagyás végett évenként bemutatni” köteleztetett volna, s a felsőtáblával történt izenetváltások eredménye lett a végleges szöveg, amely szerint a minisztérium a munkálatokat évenként az alsótáblánál ugyan, de *országgyűlési megvizsgálás, illetőleg jóváhagyás végett köteles bemutatni*.

10 A felsőtábla által is elfogadott javaslatot 24-én terjesztették a király elé, ki azt március 31-én szentesítette.¹³⁴ Ily módon vonta magához a magyar törvényhozás az állami költségvetés megalkotásának tisztán közigazgatási funkcióját és került egyúttal a költségvetés az állami titkos homályból a nemzet nyilvánossága elé és ellenőrzése alá.

Ennek a törvényes rendelkezésnek az első felelős kormány első ízben kívánt eleget tenni, amikor Kossuth Lajos pénzügyminiszter a népképviselőt alapján Pestre 1848. július 2-ára összehívott első országgyűlés elé terjesztette 1848. augusztus 1-jén 20 a július 18-án aláírt jelentését „Az országos pénzügy iránt”.¹³⁵

A jelentés előszavában rámutat arra, hogy költségvetési jog gyakorlása az eddigi magyar országgyűlések számára miért nem volt lehetséges.¹³⁶

25 Ez után hivatkozik arra, hogy a minisztériumnak harmadfél hónapi hivataloskodása közben mily nagy nehézségekkel, mennyi minden oldalról tornyosuló veszéllyel, anyagi és katonai erő nélkül, a régi organizmus bonyodalmaitól környezve „ármány, lázongás, pártütés, nemzetiségi és vallási fanatizmus által zaklatva” kellett 30 küzdenie, s ezért előkészületek teljes hiányában nincs módjában tökéletes munkálatot előterjesztenie. A pénzügyminiszter fő feladatát abban látja, hogy az eddigi rendszert gyökeresen megváltoztatva, a közjövedelmek gyarapítását biztosítsa és evégből adórendszert állapítson meg. E jelentésnek bevezetésében az eddigi adórendszerre nézve is tömör és jellemző képet ad.

Ezért az előterjesztésnek fő része az új adórendszer tervezetét, illetve az arra vonatkozó törvényjavaslatot foglalja magában.

35 Az adó-törvényjavaslatokon kívül azonban három más munkálatot is előterjesztett a pénzügyminiszter:

A) országos pénzügykezelési kimutatást 1848. április 11-től (tehát a felelős kormány megalakulásától) június utójáig;

¹³³ Szeremlei i. m. 41. skk.

¹³⁴ Szeremlei i. m. 46. és 56. l.

¹³⁵ Magyarország pénzügyei 1848-ban. 1848. és 1849. évi költségvetések és javaslatok. A képviselőház könyvtárában.

¹³⁶ Lásd előbb 14. l.

B) jövedelmi kimutatást s költségvetést 1848. évi június 1-jétől december utó-
jáiig;

C) jövedelmi kimutatást s költségvetést 1849-re.

E kimutatásokban, melyeket ki is nyomattak, a főbb adatok találhatók csak. Jellemző az 1849. évi költségvetés bevezetése: „Mindenekelőtt megjegyezvén azt, hogy a rendes naptári évnek a közigazgatás minden ágában behozatalát látván ok-
szerűnek, ezen költségvetés 1849. január 1. napjától december utójáig szól, s hogy Erdélyre nézve a költségvetést egészen meg nem határozhatom, míg a volt erdélyi országgyűlés által kiküldött bizottmányi érintkezés folytán hazánk ezen részének viszonyaira nézve tájékozást meríthetek.

„Van szerencsém az 1849-i költségvetést C) betű alatt bemutatni. Jelentvén a nemzet képviselőinek, miként az ezen költségvetésben csak általános összegben foglaltathatott tételeket egyes részletekben kimutatni s indokolni az illető minisztériumok feladatához tartozik. mire nézve minden kimutatások az országgyűlés rendelkezésére készen állanak. [...] A használatban levő jövedelmi kútforrások reményelhető eredménye szintűgy a C) betű alatti kimutatásban foglaltatik.”¹³⁷

Mint ebből az idézett bevezetésből is kitűnik, nem volt a költségvetés a mai értelemben vett rendszeres munkálat, amely módot nyújtott volna az országgyűlésnek arra, hogy lehetőleg részletesen megszabja a feladatokat és azoknak egyes részleteire is fordítható összegeket, szóval a részletezés által a végrehajtást lényegesen megkötötte volna, hanem inkább gazdasági terv volt, amely indokálul szolgált a jövedelmek szaporítására irányuló adórendszer-tervezetnek, valamint az előreláthatólag fedezetlenül maradó szükségletek céljaira igényelt hitelnek.

Az 1848. évi III. tc. 37. §-ának megfelelően az országgyűlés a költségvetésre nézve csak országos határozatot hozott. *Törvényjavaslat* csak deficit fedezése végetti hitelnitásra vonatkozólag volt a pénzügyminiszteri előterjesztéshez csatolva, s így szólt:

„Törvényjavaslat az ország 1848. évi közszükségeinek fedezése végetti hitelnitásról.

Amennyiben a jelen törvényhozás által 1849-re megállapított költségvetést a kijelölt közjövödelmek nem fedeznék, az ország 1849. évi közszükségeinek fedezése végett az ország kincstára számára 45 millió pengő forint erejéig hitel nyitattik. Ennek következtében: 1–7. §.”

A költségvetés előbb az osztályokhoz ment, s a központi bizottság jelentésével került a képviselőház elé, mely a pénzügyi javaslatot augusztus 28-tól szeptember 1-jéig tárgyalta. Előbb a bevételeket, az új adókat tárgyalták s azután a kiadásokat. Hamarosan bekövetkeztek azonban azok a mozgalmak, amelyek az országgyűlés további tanácskozásait zavarták, s ezért az 1848. szeptember 14-i ülésben Kossuth határozati javaslatot terjesztett elő, amelynek a pénzügyre vonatkozó része így kezdődött: „Addig is, míg az ország szükségeinek fedezése végett hitelnitás iránt al-

¹³⁷ Magyarország pénzügyei 1848-ban.

kotott törvénycikk Őfelsége által szentesíttetnék stb.”¹³⁸ amiből következik egyrészt az, hogy a költségvetés maga csak országos határozatnak volt a tárgya s viszont, hogy a költségvetési hiány fedezésére szolgáló hitelnyitás iránt alkotott törvénycikk szentesítést nem nyert. Mindez mutatja az első képviseleti országgyűlésnek a költségvetési jog gyakorlása tekintetében is zavart okozó nehézségeit, amelyek miatt a magyar parlament költségvetési jogára nézve irányadó gyakorlat tulajdonképpen csak 1867-ben kezdődött.

III. Az abszolutizmus alatt Magyarország pénzügyi alkotmányos önállását és jogait tényleg elvesztette és azokat gyakorolni nem tudta. Ez alatt az idő alatt a bécsi kormány készített a magyar kormánysszékek, valamint a hatáskörüket Magyarországra is kiterjesztő birodalmi minisztériumok számára költségvetést minden magyar alkotmányos tényező közreműködése nélkül.

IV. Amikor 1867. február 28-án Andrássy Gyula gróf miniszterelnök az új felelős kormányt a képviselőháznak bemutatta, egyidejűleg nyomban előterjesztést is tett a háznak, hogy a kormány az államháztartás vitelére a törvényhozástól felhatalmazást kapjon. Az alkotmányos viszonyoknak e téren is való mielőbbi helyreállítása érdekében az átmenet nehézségeire való tekintettel közvetítő megoldást javasolt. Mivel az 1867. évből két hónap máris eltelt, s a közigazgatás átvétele és szervezetének átalakítása, valamint rendes költségvetés készítése, végül a bevételek biztosítása végett önálló adórendszer kidolgozása hosszabb időt vesz igénybe, a kormány arra kért felhatalmazást, hogy a tényleg fennálló, tehát az abszolutizmus idejében létesített adózási rendszert ez év végéig fenntarthassa. Ez alatt azt értette, hogy a befolyt összegeket a fennakadás nélkül fedezendő beligazgatási költségekre s a magyar korona országai és Őfelsége többi országai által közösen viselt kiadásokra fordíthassa, *a tényleg fennálló gyakorlati szabályok szerint*, az utóbbiakra mindazáltal az országgyűlési megállapodások után s azok értelme szerint eszközrendő betudás, illetőleg leszámolás fenntartása mellett.

Ezt a felhatalmazást a képviselőház 1867. május 9-én azzal a megszorítással, hogy az „csupán és kirekesztőleg” az akkori minisztériumnak szól, megadta. A határozathoz a felsőház is hozzájárulván, az *országos határozattá* vált s a minisztérium 1867-ben ennek alapján vezette az ország háztartását.¹³⁹ A felhatalmazást a kormány külön költségvetés nélkül, illetve a még az osztrák kormány által készített közös költségvetés alapján használta fel, mert az igazgatás egyes ágait csak az év folyamán vette át.¹⁴⁰

Mivel azonban az év vége felé közeledett, anélkül, hogy a delegáció a közös ügyi költségvetéssel elkészült volna, előrelátható volt, hogy az 1868. évi költségvetés nem fog január 1-jéig elkészülhetni, s ezért Lónyay Menyhért^{LXVII} pénzügyminiszter

138 Pap Dénes i. m. 184. l.

139 Matlekovits Sándor: Magyarország államháztartásának története 1867–1893-ig. 1894. I. kötet, 25. l.

140 A m. kir. pénzügyminisztérium öt évi működése 1867–1871-ig. 1873. 100. l.

1867. december 16-án felhatalmazást kért az 1868. év első három hónapjára, amelyet a törvényhozás most már törvénycikk alakjában 1868. április végéig adott meg.

Az ily módon létrejött első *indemnítási törvény* az 1867. évi XVIII. tc.,^{LXVIII} az 1868. évi első évharmada folytán viselendő közterhekről a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„1. §. Addig is, míg az 1867. XII. tc. 40. §-a értelmében a közös költségek fedezésére szükséges összegek meghatározása után az államköltségvetés a jövő évre előterjesztetik és törvényhozási tárgyalás folytán megállapítatik: a magyar korona országaiban jelenleg fennálló összes egyenes és közvetett adók, úgyszintén az állami egyedáruságok, a jövő 1868. évi január 1-től kezdve ugyanazon évi április hó 30-ig a folyó 1867. évre országos határozat által ideiglenesen elfogadott rendszer szerint érvényben maradnak.

2. §. Ha ez idő közben is bármely adónemre nézve törvényhozási intézkedés jön létre: az, a törvénynek a hivatalos lapban (Budapesti Közlöny)^{LXIX} történt közzététele után, a törvényben magában megjelölt napon és mód szerint életbe lép.

3. §. Az 1. §-ban megállapított négyhavi időszak alatt a pénzügyminiszter a beligazgatási költségek fedezésére a jelen év folytán gyakorlatban volt eljárás szerint fogja a szükséges összegeket folyókká tenni.

4. §. Addig is, míg az 1868. évre a közös költségek összege megállapítatik és az államadóságok után elvállalando évjárulék törvényhozási úton meghatározatik: az állam bevételeiből a beligazgatási költségek fedezése után fennmaradó összeg az utólagos leszámolás fenntartása mellett, a közös pénzügyminiszternek átszolgáltatandó.

5. §. E törvény végrehajtásával a pénzügyminiszter bízatik meg.”

A provizórium tehát, melynek alapja az 1867. évre szóló országos határozat, ideiglenesen mind a bevételekre, mind a kiadásokra nézve fennmarad és különösen a kiadásokra nézve a 3. §. „a jelen év folyamán gyakorlatban volt eljárásra” utal, ami a legáltalánosabb utasítás a végrehajtó hatalom számára.

Ezúttal logikus ennek a törvénycikknek szerkezete is, hogy addig, amíg az állami bevételek rendszeresen megállapítva és az azok behajtására és biztosítására hivatott pénzügyi közigazgatás megszervezve nincs, előrebocsátja az 1. és 2. §-ban a bevételekre vonatkozó rendelkezést és csak azután következik a kiadásokra vonatkozó rendelkezés, amely teljesítésének előfeltétele, hogy azok fedezésére bevételek rendelkezésre álljanak.

Ezt a szerkezetet azonban indemnítási törvényeink azóta is megtartották, habár a költségvetési törvények, amelyek hatályának meghosszabbítását szokták tartalmazni (1897. évi XX. tc. 19. §) a kiadások megállapítását bocsátják előre, s a fedezetet azok arányában igyekeznek megállapítani.

Ebben az évben még két indemnítás^{LXX} vált szükségessé, az egyik, az 1868. évi IV. tc. június hó végéig, a másik, a X. tc.,^{LXXI} szeptember hó végéig terjeszti ki a kormány felhatalmazását.

Szerkezetük, amelyet a képviselőház központi bizottsága állapított meg, a következő:

„Az 1867. évi XVIII. t.-cikkben a közterhek viselésére kiszabott határidő folyó évi április 30-án lejárván, s a minisztérium által beadott költségvetés, s a közterhek-
5 re vonatkozó törvényjavaslatok tárgyalása be nem fejeztethetvén, rendeltetik:

1. §. A magyar korona országaiban jelenleg fennálló összes egyenes és közvet-
tett adók, úgyszintén az állami egyedáruságok folyó 1868. évi május 1-től kezdve
ugyanezen év június hó 30-ig, az 1867. évre országos határozat által ideiglenesen
elfogadott rendszer szerint érvényben maradnak.

10 2. §. Ha ez időközben is bármely adónemre nézve törvényhozási intézkedés jön
létre, az a törvényben magában kijelölt napon és mód szerint életbe lép.

3. §. Az 1. §-ban megállapított idő alatt, s amennyiben a törvényhozás ez idő
közben másképp nem intézkedik, a pénzügyminiszter mind a közigazgatás, mind
a közös költségek fedezésére szükséges összegeket a jelen év folytán gyakorlatban
15 volt eljárás szerint fogja folyókká tenni.”

A IV. s X. törvénycikk tehát, amelyeknek szerkezete teljesen egyenlő, a törvényes
felhatalmazást tartalmazó első törvénycikknek: az 1867. évi XVIII. törvénycikknek
hatályát hosszabbítják meg annak az átmenet nehézségei által indokolt fogyatköz-
sával együtt.

20 Az első rendszeres költségvetésre vonatkozó munkálat 1868. évre vonatkozott
s azt Lónyay pénzügyminiszter 1868. április 16-án terjesztette elő, kiemelve, hogy
a magyar országgyűlés a közterhek^{LXXII} megállapításának és az állami költségvetés
évenkénti megszavazásának jogát teljes mértékben első ízben fogja gyakorolni, ami
által, „ha nem is az írott jogok terén, de az alkotmányos élet tényleges gyakorlatában
25 nevezetes lépés történik”.

Ez a lépés egyúttal fontos elvi kérdések eldöntését is szükségessé tette. Mindjárt
a költségvetés formája tekintetében kellett az országgyűlésnek állást foglalnia.

A minisztérium hivatkozva az 1848. évi IV. tc. 6. §-ára, valamint az 1867. évi
X. törvénycikkre, amelyek mindegyikében költségvetés iránti határozatról, s nem
30 törvényről van szó, abban a nézetben volt, hogy az évi költségvetés országos ha-
tározat által állapítandó meg, amint 1867-re nézve is történt, s ezért a költségve-
tésről nem terjesztett elő törvényjavaslatot, de különös határozati javaslatot sem,
azt várván, hogy a ház vizsgálja át és végleg állapítsa meg az előterjesztett költség-
előirányzat egyes tételeit s így fog keletkezni egy házhatározat, amely a főrendek
35 hozzájárulásával és Ófelségéhez való felterjesztéssel országos határozat gyanánt fog
közzététetni.

„Más tekintet alá jönnek a közterhekről szóló törvények: ezek törvényjavaslat
formában tárgyalandók és Ófelsége által szentesítendők és érvényben maradnak
mindaddig, míg más törvény által meg nem szüntettetnek, vagy módosítatnak,
40 vagy míg az idő, melyre hozatnak, le nem telik”, mondta Lónyay a költségvetés elő-

terjesztésekor tartott expozéjában, amellyel egyúttal az egész adórendszert felkaroló kilenc törvényjavaslatot is nyújtott be.¹⁴¹

Ennek az 1868. évi költségvetési előterjesztésnek egyúttal az is jellemző vonása, hogy Lónyay pénzügyminiszter egyéni felfogásának megfelelően az úgynevezett nettó rendszer^{LXXIII} szerint készült, azaz az egyes igazgatási ágakra szükséges kiadásokat az azokban elérhető bevételek levonásával tünteti fel, noha ezt az elvet nem mindenütt alkalmazták egyformán. Elítélte ugyanis a bruttó rendszert,^{LXXIV} amelyben minden bevétel és minden kiadás elősoroltatik, ezáltal mindenesetre sokkal szebb, mert nagyobb számokat tüntet fel, de nem enged teljes áttekintést és a takaré-
kosság előmozdítására sem a legalkalmasabb eszköz.

A pénzügyi bizottság igen behatóan foglalkozott a költségvetési munkálattal, különös tekintettel arra, hogy az első szervezkedés és az átmenet nehézségei között egy egészséges és szilárd államháztartási rendszer alapjainak megvetéséhez hozzájáruljon. A budget egyes tételeinek bírálata következtében több módosítást javasolt és a jövőre nézve is több kívánságot fejezett ki, a költségvetés rendszere tekintetében pedig ellentétes állást foglalt el a pénzügyminiszterrel, mondván, hogy a bruttó budget, „mely az államháztartás teljes áttekintését és megbírálatát könnyíti, vétessék a költségvetés egybeállításánál alapul, óhajtva, hogy a jövőre ezen elvnek figyelembevételével készíttessék el az állami költségvetés”.¹⁴²

A képviselőház a pénzügyi bizottság jelentését azonban nem vehette oly módon tárgyalás alá, hogy szeptember végére, amikor az indemnitás lejárt, a költségvetést rendszeresen letárgyalhatta volna. Felmerül tehát a kérdés, mi történjék? Újabb indemnitást szavazzanak-e meg, dacára annak, hogy már rendelkezésre állott a költségvetési munkálat, vagy a ház alkalmazkodjék a költségvetési vita tekintetében a rendelkezésre álló időhöz és a hátralevő hónapokat arra fordítsa, hogy 1869-re idejében állapítsa meg a költségvetést.

Ebben a helyzetben terjesztette elő Deák Ferenc szeptember 19-én azt az indítványát, amely a konkrét helyzet megoldásán kívül az országgyűlés költségvetési jogának oly harmonikus és mély felfogását tünteti fel, amelyhez hasonlót a magyar parlament történetében többet nem találunk. Ezért mind az indítványt, mind pedig azt a beszédet, mellyel Deák indítványát szeptember 21-én indokolta, egész terjedelmében ideiktatom:

*Indítvány*¹⁴³

„Számosak és fontosak azon tárgyak, melyeket az országgyűlésnek ezen ülészaka alatt be kellene végezni; pedig az idő rövid, alig halad meg harmadfél hónapot.

„Mit leszünk képesek e rövid idő alatt végezni, azt előre kiszámítani lehetetlen; de kétséget nem szenved, hogy különösen két fontos tárgy az, melyet a jövő ülészakra semmi szín alatt nem halaszthatunk, hanem f. évi december hó 10-éig okvetlenül

141 L. a Képviselőház naplóját, az 1868. április 16-án tartott ülésről.

142 L. a Képviselőház irományait: A pénzügyi bizottság jelentése (305. sz. iromány).

143 A Képviselőház irományai, 315. sz.

be kell fejeznünk: e két tárgy az 1868. évi és az 1869. évi költségvetés; mert mind az 1848. évi IV., mind az 1867. évi X. tc. világos rendelkezése szerint minden évben az országgyűlés elé terjesztendő s megállapítandó a következő évi költségvetés is. Ha mi e két költségvetést, mindegyiket külön egész részletességgel tárgyaljuk, tartok
5 tőle, hogy *az időből teljesen kifogyunk és feladatunkat be nem végezhetjük; ez pedig kétségtelenül törvény- és alkotmányellenes mulasztás volna.*

„Figyelembe veendő az a körülmény is, hogy az a meghatalmazás, melyet az 1868-i kiadásokra és azok fedezésére nézve adott a törvényhozás, e hó végével, 11 nap múlva lejár; ezen idő alatt pedig lehetetlen volna az 1868. évi költségvetést^{LXXV} részletesen tárgyalni és végleg megállapítani; vagy az évnek végéig terjedő újabb meghatalmazást kellene tehát adnunk a minisztériumnak, vagy e részben más módról kellene gondoskodnunk, hogy a közigazgatás egy napig se akadjon meg, hogy a minisztérium eljárása az állami költségek meg nem szavazása miatt alkotmányellenes ne legyen.

15 „A meghatalmazásnak ezen év utolsó napjáig terjedő megújítását sem célszerűnek, sem lehetőnek nem tartom; mert az 1867. évi XII. tc. értelmében a delegáció által megállapított közös költségekből a magyar korona országaira eső összeg s az államadósság^{LXXVI} után elvállalt járadék a f. évi költségvetésbe is felveendő, mi az egyszerű meghatalmazás mellett alig történhetnék meg.

20 „Indítványozom tehát e folyó 1868. évi költségvetés mikénti tárgyalására nézve azt, hogy miután ezen évnek háromnegyede már lefolyt, és csak három hónap van még hátra, a ház e költségvetést, ezúttal mellőzve a részletes tárgyalásokat, csak általános összegekben szavazza meg: hogy pedig a ház ily módon járhasson el, felszólítandónak vélem a minisztériumot, hogy mielőbb terjesszen a Ház elé a f. 1868. évre
25 oly általános budgettvényt, mely tekintettel a pénzügyi bizottság által kifejezett kívánságokra, a részletek mellőzése mellett minden egyéb tekintetben megfeleljen azon kellékeknek, amelyeket hasonló pénzügyi törvényeknél megkíván az alkotmányos gyakorlat.

„Kivételes ugyan ezen eljárás a költségvetés megállapításánál, de arra az idő rövidsége és *nagyobb baj elkerülése* kényszerít bennünket. S minden ebből eredő aggodalmat eloszlat hat az a körülmény, hogy az 1869. évre szóló költségvetés^{LXXVII} néhány hét múlva úgyis tárgyalatni fog kimerítőleg teljes részletességgel, s ha valamely elvi kérdések fordulnának elő, azok e részletes tárgyalásnál meg fognak vitattatni és abból tehát, hogy az 1868. évi költségvetés, mely már úgyis csak három
35 hónapra terjed, részletesen nem tárgyalthatott, *sem elvi, sem anyagi bajok, sem nehézségek jövőre nem következhetnek.*

„Ami pedig az 1869. évre szóló költségvetést illeti, azt lehet és kell is teljes részletességgel tárgyalni.

„Az 1869. évi budgettvényt csak akkor lehet ugyan véglegesen megalkotni, ha már a delegáció a közös költségeket megállapította: de mivel a delegációk novemberig munkájukat valószínűleg be nem végezhetik, ha pedig a költségvetés azon részeit, melyek a delegációkkal s a meg nem szentesített védelmi törvényekkel ösz-

szefüggésben nincsenek, addig nem tárgyaljuk, míg a delegációk munkájukat be nem fejezték, könnyen megtörténhetik, hogy az időből kifogyunk, indítványozom:

„Szólíttassék fel a minisztérium, hogy az 1869. évre a miniszterek költségvetéseit és mindazokat, mik a delegációkkal és a még nem szentesített védelmi törvényekkel nincsenek kapcsolatban, mielőbb terjessze elő; a t. Ház pedig határozat által mondja ki, hogy a költségvetésnek ezen részeit a delegáció működése előtt a részletes tárgyalás alá veendi, a *budgettörvény* végleges szerkesztését pedig akkorra halasztja, ha majd a delegáció munkája is be lesz fejezve.”

Deák Ferenc indítványát a képviselőházban 1868. évi szeptember 21-én a következő beszéddel indokolta:¹⁴⁴

„Tisztelt Ház! Sem a felhatalmazás megújítása, sem az esztendő végére kiterjesztése, sem az én indítványom szorosan véve nem normális, mert a normális állapot a költségvetésnek részletes tárgyalása és elhatározása volna. *Nem normális: mert a helyzet sem normális.*

„Remélem, Magyarország nem fog jövőendőben azon eshetőségbe jutni, hogy egyszerre, úgyszólván vagy legalább egy pár hó különbséggel, két évi [két, egymást követő évre szóló] költségvetés álljon előtte: az egyik az, mely a már majdnem lefolyt, a másik, amely a jövő évre szól.

„A helyzet, a körülmények okozták ezen nem normális állapotot. 1867-ben s 1868-nak eddig lefolyt idejében, ha akartuk volna, sem tárgyalhattuk volna a költségvetést sem részletesen, sem általánosságban, mert az esztendő elején még nem volt kész a költségvetés. Áprilisban azt a minisztérium beadván, a Ház egy a maga kebeléből választott bizottságra bízta megvizsgálását: s éppen azért, mivel új a tárgy; éppen azért, mert átmeneti korszakra vonatkozik; éppen azért mert különféle nehézségekkel megismerkedni és azokon áthatolni volt kénytelen a bizottság, elmaradt annak bevégzése mostanáig. E nem normális helyzetből lehetőleg kimenekülni ismét nem normális módon leszünk kénytelenek, mert ha normális úton akarnánk és tudnánk abból kimenekülni, akkor Bobory Károly képviselő úr állítása helyes volna és kétségtelenül részletesen kellene azt tárgyalni és ennek nincs is más akadálya, mint az idő rövidsége miatti lehetetlenség.

„A nem normális két mód közül tehát az a kérdés, melyik célszerűbb és *melyik, hogy úgy szóljak alkotmányosabb?*

„A költségvetés megállapítása nemcsak joga a t. Háznak, hanem kötelessége is. És amely pillanatban a megállapítás lehetővé válik, azon pillanatban más mód, mint a megállapítás, alkotmányellenes. A minisztériumnak meghatalmazása semmi szín alatt, semmi tekintetben nem megállapítása a költségvetésnek, hanem egyszerűen az, aminek nevezzük, meghatalmazás arra, hogy míg a költségvetés elkészülhet, a közigazgatást folytassa bizonyos korlátok között. Most azonban előttünk van a költségvetés, megvizsgálva a Ház azon tagjai által, kiket a Ház maga választott. Mondhatjuk-e most, hogy az esztendő végéig meghatalmazást adunk, azaz nem

144 L. a Képviselőház naplóját.

állapítunk meg semmi költségvetést, hanem megbízzuk a minisztériumot, hogy a közigazgatást vezesse az eddigi módon és utólag feleljen róla? Ezt, hiszem, mondani jogunk nincsen. A Háznak, mondom, joga és kötelessége megállapítani a költségvetést, de azt mondanía, hogy nem állapítja meg egész az esztendő végéig és a jövő országgyűlésig és azon interkaláris időre is, mely a jelen országgyűlés berekesztése és a jövő országgyűlés kezdete közt le fog folyni, ami hónapokat tesz, azt mondanía, hogy mi erre nézve nem hozunk határozatot, járjanak el a minisztériumok felelősség mellett: arra azt hiszem szorosán véve alkotmányosan nincs joga a Háznak (Élénk helyeslés a jobb oldalon), *hanem arra igenis joga van a Háznak, hogy a költségvetés tárgyalásának módját meghatározza*; van joga, hogy azt mondja: meghatározom a költségvetést főtételeiben, mert reá nem érek a részletekbe belemenni. Különösen nem veszélyes és nem káros ez, miután amint az indítványban is említettem, néhány hét múlva az 1869-i költségvetést fogjuk tárgyalni, annak részleteibe pedig belemegyünk. Ha tehát valakinek az elvek ellen van kifogása, azon elveket megállapíthatjuk az 1869-i költségvetésben és így jövőre ez semmi kárt nem okoz.

„Nem ereszkedem bővebben a dologba, mert *nem tartom szükségesnek a hosszas vitatkozást*: röviden csak azt mondom, hogy a nem normális két mód között én sokkal alkotmányosabbnak tartom azt, ha a Ház meghatározza a tárgyalásnak oly módját, mely a részletek mellőzésével a főtételekre szorítkozik, de mégis megállapítja a budgetet és határozattan (!) kimondja a költségvetés összegét, mintha ismét csak felhatalmazást adunk az esztendő végéig a jövő országgyűlésig, úgy hogy ezen országgyűlés az 1868-i budgetre nézve semmi határozatot nem hozna.

„Én tehát indítványozom, méltóztassék az általam ajánlott módot elfogadni.” (Élénk helyeslés a középén. Elfogadjuk!)

A határozatban az indítvány 5. bekezdésének 4. sorába „összegekben” szó után tétetett: „minden, ebből a jövő 1869-i költségvetésre vonható következtetés nélkül”. Az utolsó bekezdés 4. sorába „kapcsolatban” után: „az 1867. évi állami számadásokkal egyetemben”.

Az indítványt a képviselőház ezzel a kevés, a lényegét nem érintő módosítással elfogadta, mire a pénzügyminiszter még ugyanebben az ülésben előterjesztette a költségvetési törvényjavaslatot,^{LXXVIII} amely változatlanul törvényerőre emelkedett az 1868. évi XXVIII. törvénycikk alakjában *s ezáltal kezdetét vette a magyar parlamentnek az a gyakorlata, hogy a költségvetési felhatalmazást törvény alakjában adja a kormánynak.*

Ez a törvénycikk létrejövele körülményeinek megfelelően csak általánosságban mozog. Az 1. §-ban megállapítja a magyar korona országainak 1868. évi összes kiadásait, rendes és rendkívüli kiadásokra széjjelválasztva, és azokat meg is ajánlja. A 2. § a kiadásokat fejezetek szerint részletezi, a nettó rendszer következtében bevételek nélkül. A 3. § pedig felsorolja mindazokat a törvénycikkeket, amelyek a rendes kiadások fedezésére fordítható állami bevételeket szabályozzák. A 4. § a közös ügyi rendkívüli költségek fedezésére, az 5. § a vasútépítésre felvett költségekből való utalványozásra, a 6. § a többi rendkívüli kiadások fedezetének kijelölésére vonatkozik,

a 7. § kizárja az átruházást (virement) a 2. §-ban elsorolt fejezetek között, végül a 8. § a törvény végrehajtásával a pénzügyminisztert bízta meg.

Ez a szerkezet maradt irányadó az appropriációs törvények tekintetében azóta is.

Deák Ferencnek e törvény megalkotásában érvényesült álláspontja, mely tökéletes összeegyeztetése az alkotmányosság kívánalmainak a parlament jogaival, nem ötletszerű, egy rendkívüli helyzet kényszeréből kivezető megoldás, hanem megnyilvánulása annak az állandó törekvésnek, hogy a jog és törvény uralmát biztosítsa. Hasonló helyzetben ugyanis, az abszolutizmus adórendszerének ideiglenes fenntartása kérdésében előbb is, 1867. március 2-án tartott beszédében többek közt a következőket mondta:

„A most fennforgó nagy fontosságú tárgyra nézve, úgy látom elismeri mindenki azon igazságot, hogy a közadók csak úgy és csak addig érvényesek, ha és ameddig azokat az országgyűlés megajánlotta. *Költség nélkül az államot kormányozni nem lehet, kormányozni pedig kell.* [...]”

„Nem akarok bővebben szólni már e tárgyról, s abba összpontosítom véleményemet, hogy *mivel kötelességünk gondoskodni a kormányzat költségeinek fedezéséről*; mivel továbbá a közadó csak úgy törvényes, ha országgyűlésileg megajánlatik, vagy behajtására a minisztérium meghatalmaztatik; mivel végre az egész adórendszert megállapítani, sem rendes költségvetést készíteni rögtön nem lehet, a kormányzat költségeinek fedezése pedig halasztást nem szenved: azért nem látok más lehetőséget, mint azt, hogy ideiglen, az esztendő végéig hatalmaztassék meg a minisztérium az eddig törvénytelen, de ezen meghatalmazás által törvényessé váló adóknak és közterheknek beszedésére; mert más mód, ezen kötelességeknek kölcsön általi fedezése¹⁴⁵ semmivel sem könnyebb, sőt kivitelében nehezebb, az országra nézve terheesebb és károsabb volna. Én tehát a minisztériumnak erre vonatkozó előterjesztését elfogadom.”¹⁴⁶ Olyan higgadt és bölcs beszédek ezek, amilyeneknek érvényesülése a budgetjogunk^{LXXIX} későbbi fejlődésében nagyon hiányzik.

Az 1868. évi XXVIII. törvénycikk megalkotása után Lónyay pénzügyminiszter október 2-án megtartotta az 1869. évre szóló költségvetéssel kapcsolatos exorzéját s egyúttal beterjesztette a költségvetésnek több füzetét, kérvén a háztól az idő rövidsége miatt is a részletekben való tárgyalást, kijelentvén, hogy „a költségvetés tételei iránt hozandó határozatai végállapodás erejére akkor fognak emeltetni, midőn a sommázat tárgyalatván, a bevételek és kiadások közti arány tudva lesz”.

Az 1869. évi állami költségvetésről szóló 1868. évi L. törvénycikk az első rendes költségvetést foglalja magában, amely az 1868. évitől nemcsak abban tér el, hogy a nettó helyett bruttó rendszerben készült, azaz külön sorolja fel az összes kiadásokat és külön a fedezetet, hanem abban is különbözik attól, hogy nemcsak az egyes minisztériumok szükségletét feltüntető summákat tartalmaz, hanem a fejezetek

¹⁴⁵ Mint Madarász József képviselő javasolta.

¹⁴⁶ Lásd a Képviselőház naplóját.

előirányzatát címekre és részben rovatokra is osztja, tehát jóval nagyobb mértékben specializál az előbbinél.

- Szerkezete egyébként hasonlatos az 1868. évi XXVIII. törvénycikkhez: az 1. § megállapítja és megajánlja a magyar korona országainak 1869. évi összes kiadásait. 5 A 2. § tartalmazza a rendes és rendkívüli kiadásoknak felsorolását, a 3. § a rendes és rendkívüli fedezet részletezését, a 4. § kijelöli a rendes kezelés hiányának, az 5. § pedig a rendkívüli kezelés hiányának fedezetét, míg a 6. §, hogy az államnak a 3. §-ban elsorolt jövedelmei folyókká tétethessenek, az 1868. évre megajánlja és megszavazza az ebben a §-ban taxatívén felsorolt törvénycikkekben megállapított 10 rendes állami bevételeket, a 7. § kizárja az átruházást és végül a 8. § a törvény végrehajtásával a pénzügyminisztert bízta meg.

- A költségvetés tárgyalása során újból felvetődött a kérdés, hogy a költségvetés iránt törvényt kell-e alkotni, vagy csak országos határozatot, de a ház a költségvetésről folytatott rövid általános és hosszabb részletes vita után tárgyalás alá vette 15 a pénzügyi bizottság által elkészített költségvetési törvény javaslatát, amelybe annak tárgyalása során több kiadási tételt beillesztett. A képviselőház egyúttal a pénzügyi bizottság javaslatára határozat útján utasította a minisztériumot, hogy intézkedjék az 1870. évi költségvetési előirányzatnak legkésőbb 1869. évi szeptember hó közepéig oly módon való előterjesztése iránt, hogy a delegációk a közös költségeket már 20 megelőzőleg megállapítsák. Ily módon kívánta biztosítani, hogy az országgyűlésnek a költségvetés tárgyalására annyi idő álljon rendelkezésére, amennyit az ily nagy fontosságú ügy megkíván.

A kormány az 1870. évi költségvetés beterjesztésére vonatkozó utasításának nem tudott pontosan megfelelni.

- A költségvetés első részleteit a pénzügyminiszter csak 1869. évi október 18-án 25 terjesztette elő, az utolsó füzet benyújtására pedig csak december 3-án került a sor. A pénzügyi bizottság a költségvetési előirányzatot gyorsan tárgyalás alá is vette és december 14-én benyújtotta a háznak jelentését, de nyilvánvalóvá lett, hogy a költségvetési törvény az év vége előtt már nem alkotható meg. Felhatalmazásra 30 volt tehát a kormánynak szüksége, annak tartalma iránt azonban eltértek a nézetek.

- Az egyik ellenzéki vélemény szerint, melyet Tisza Kálmán képviselt, a felhatalmazás csak arra irányulhat, hogy a kormány az állam bevételeit és kiadásait az 1869. évre megszavazott költségvetés értelmében kezelhesse, mert szerinte „ha 35 rendkívüli körülmények azt igénylik, hogy rendszeres, szabályszerű módon költségvetésről gondoskodni nem lehet, ebből nem az következik, hogy a képviselőház anélkül, hogy azt alaposan tárgyalta volna, magára vegye a felelősséget, hanem igenis az, hogy amit az állam szükségei, amit a fennálló törvények, mint például a honvédségről szóló törvény kívánnak, azt addig, amíg a rendszeres megszavazás megtörténik, saját felelőssége alatt teljesítse a minisztérium, kérvén, hogy a képviselőház annak 40 idején azokat a budgetbe vegye fel s ezáltal tényleg neki az indemnitást megadja.”¹⁴⁷

¹⁴⁷ L. a Képviselőház naplóját az 1869. december 20-án tartott üléséről.

Ezzel szemben állott a többség felfogása. Ez az 1869. évi XXVI. törvénycikkben^{LXXX} nyert kifejezést, amely 1. §-ában arra hatalmazta fel a minisztériumot, „hogy olyan kiadásokat, melyek a képviselőház pénzügyi bizottsága által tett előterjesztésben javaslatba hozattak, az 1870. évi január hó 1-től kezdve ugyanez év március hó 31-ig folyókká tehesse”. Ez utóbbi álláspontnak, mely az új költségvetési év első három hónapjában a benyújtott és a pénzügyi bizottság által is letárgyalt, de a törvényhozás által még el nem fogadott költségvetési előirányzat^{LXXXI} keretében való gazdálkodásra kívánt felhatalmazást adni, két nagyon helytálló argumentuma volt: az egyik, hogy az 1870. évi költségvetési előirányzat közelebb áll a normális budgethez, mint az 1868-i, a másik pedig az, hogy az elszámolásnak a költségvetés beosztásához kell-
vén igazodnia, hátrányos a helyes elszámolásra az, hogy annak alapja év közben megváltozik.

Egy újabb, áprilisa szóli indennitásra is volt szükség, amely azonban új problémát nem vetett fel.

E két indennitás tartama alatt folyt le az 1870. évi költségvetés^{LXXXII} parlamenti tárgyalása, amelynek során alakult ki először az a rendszer, amelyet a magyar képviselőház azóta követ.

Mind az 1869., mind az 1870. évi költségvetés előirányzatán kívül több címen volt póthitelre szükség, amelyeket a kormány törvényjavaslatok alakjában kért az országgyűléstől, és az azokat engedélyező törvénycikkben fedezetüket is többnyire kijelölte.

Az 1871. évi költségvetés tárgyalásának lefolyása már rendszeresnek mondható, s részletezése is sokkal terjedelmesebb az előzőknél. Viszont csak az 1872. évre szóló költségvetés volt az első, amely minden részletével egyszerre s minden minisztérium részéről kellő indokolással kíserve terjesztetett elő s amely a megelőző évre megszavazott tételekkel való összehasonlítást is tartalmazott az eltérések pontos kimutatása végett.^{LXXXIII} Úgyszintén ez volt az első költségvetés, mely már a határörvidék előirányzatát is, s ezáltal most már a kormány kezelése alatt álló valamennyi ágazat előirányzatát magában foglalja. Tehát az 1872. évi az első teljes költségvetés.

Az 1872. évi költségvetés tárgyalása során a pénzügyi bizottság szóvá tette a költségvetés beosztását, amelynek akkori alakja az 1871. évi állami költségvetésben szerepel először, felosztván a kiadásokat és bevételeket nemcsak 1. rendes, 2. rendkívüli, hanem 3. hitel- és pénztárműveleti kiadásokra, illetve bevételekre is. Ugyanezek az észrevételek 1873-ban ismétlődtek, valamint foglalkozott a költségvetés beosztásával és az egyes tételek csoportosításával az időközben az 1870. évi XVIII. törvénycikk által létesített állami számvevőszék^{LXXXIV} is. A magyar államháztartásban 1869 óta fellépő és csak 1889-ben leküzdött deficit^{LXXXV} elhárítása iránti törekvésében a törvényhozás a költségvetés berendezésének jelentőségét, valamint az ellenőrzési és zárszámadási rendszer fontosságát is egyre jobban felismerte s sürgette azok szabályozását, e kérdések fejlődésének összefüggő tárgyalásával azonban e mű-
következő fejezetei foglalkoznak. Ezúttal a költségvetési jog^{LXXXVI} gyakorlásának alakulását kísérik további figyelemmel.

Az 1875. évi költségvetés^{LXXXVII} elkészülte előtt három indemnitásra is volt szükség, amelyek közül az év első negyedére szóló felhatalmazást adó 1874. évi XXXVI. tc.^{LXXXVIII} keletkezése a képviselőház korábbi felfogásának megváltozását mutatja.

- 5 Az 1874. évi október hó 28-án előterjesztett költségvetés a deficit súlya alatt megtakarításokra^{LXXXIX} törekedett s ezért számos rovaton kisebb összegeket tartalmazott, mint az 1874. évi költségvetési törvény. Az indemnitási törvényeknek ez utóbbi években alkalmazott rendelkezése pedig (1871. évi LXV., 1872. évi XXXI. tc.) az utolsó költségvetési törvényben foglalt hitelek^{XC} szabja meg a kiadások zsinórmértékéül. Félő volt tehát, hogy, ha a felhatalmazás az 1874. évi költségvetés kereteire fog vonatkozni, akkor a kormánynak módjában lesz az 1875. évi költségvetési előirányzat szerint kielégítőknak elismert alacsonyabb hitelösszegeket túllépni. Az ellenzék tehát olyan javaslatot tett, hogy az állam szükségleteinek fedezése úgy eszközöltessék, „hogy a költségek az 1875. évi költségvetés keretébe beilleszthetők, s az abban megállapítandó összegek határai között elszámolandók legyenek”¹⁴⁸
- 10 A miniszterelnök (Bittó István) a vita során kijelentette, hogy a kormány nem szándékszik az 1875. évi költségvetési előirányzat kereteit túllépni, mire a képviselőház úgy határozott, hogy a miniszterelnöknek a kormány nevében tett eme nyilatkozatát jegyzőkönyvbe iktatta s az 1874. évi XXXVI. törvénycikkbe foglalt indemnitás a kiadási tételekre nézve az 1874. évi államköltségvetésről szóló 1873. évi XXXV. törvénycikk rendelkezéseire utal, „mert törvényben csakis szentesített költségvetésre való hivatkozást tartott helyesnek és korrektnek”. Ez az álláspont azonban nyilvánvaló ellentétben van az 1869. évi XXVI. törvénycikk 1. §-ával.¹⁴⁹

- 20 Az 1876. évi költségvetés tárgyalásakor történt először, hogy az appropriációs törvényjavaslatot nem a pénzügyi bizottság^{XCI} készítette, hanem maga a pénzügyminiszter^{XCII} nyújtotta be, amely gyakorlat akkortól állandósult.

- 30 Az 1877. évi állami költségvetésről szóló 1876. XLVI. törvénycikkben találjuk a pénzügyi bizottság ismételt felszólalásainak megfelelően a költségvetés beosztását^{XCIII} célszerűbben, a máig használt rendszerre átalakítva oly módon, hogy az eddigi csoportok helyett a kiadások rendes, átmeneti és beruházási kiadásokra s a bevételek rendesekre és átmenetiekre oszlottak, a hitelművelési kiadások s bevételek csoportja pedig újból megszüntetett.

- 35 Az 1881. évi költségvetésről szóló 1880. évi LVII. törvénycikk azt az újítást tartalmazza, hogy nem sorolja fel az állami jövedelmek folyóvá tétele végett az állami bevételeket szabályozó törvénycikkeket azok módosításával együtt, hanem egyszerűen a jövedelmi ágakat említi. Ekkortól kezdve hangzik az appropriációs törvénynek^{XCIV} 4. §-a mutatis mutandis a következő módon:

„Hogy az államnak a 3. §-ban elősorolt jövedelmei folyóvá tétethessenek, a törvényekbe iktatott egyenes és fogyasztási adók, jövedelmek, díjak, bélyegek és illeté-

148 L. a Képviselőház naplóját az 1874. évi dec. 11-i üléséről.

149 L. fenn a 43. lapon.

kek, úgyszintén az adóköteles jövedelmek után 3,5%-ban meghatározott jövedelmi pótdadó, hadmentességi díj, az út-, híd- és révvám és az állami vagyon jövedelmei s az állam egyéb bevételei, végre a határőrvidéken fennálló adók, az eddigi törvényekben eszközölt és a törvényhozás által netalán még teendő módosítások megtartásának kikötése mellett az 1881. évre ezennel megajánltatnak és megszavaztatnak.” 5
(1880. évi LVII. tc. 5. §.)

Az 1891. évi XXXVII. törvénycikk ad első ízben öt hónapi^{xcv} indemnitást.

Ezután hosszabb ideig változatlan a költségvetési és indemnitási törvények szerkezete. Az appropriációs törvény tipikusan 7 §-ból, az indemnitási törvény 5-ből, az indemnitás meghosszabbítása 3 §-ból áll, amelyek mind a felhatalmazással szorosan kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak. 10

Eltérés csak az 1892. évi költségvetésnél merül fel. 1889-ben tűnt el ugyanis először a deficit, és az államháztartás^{xcvi} Tisza Kálmán és Wekerle^{xcvii} pénzügyi programjának betartása következtében fokozatosan erősödött. Ezért 1892-ben tervbe vették a tisztviselők fizetésének felemelését is, amelyre nézve a kormány a képviselőháznak előterjesztést is tett. Abban a reményben, hogy az a javaslat hamarosan a törvényerőre emelkedik, a pénzügyminiszter az 1892. évi költségvetésbe ennek realitása érdekében a fizetésemelés évi összegének felét kitevő előirányzatot be is állította. A költségvetési törvény tárgyalása azonban befejeződött anélkül, hogy a tisztviselői illetményemelés javaslatát a ház elfogadta volna, s ezért a költségvetési törvénybe (1892. évi XIV. tc.) a pénzügyi bizottság javaslatára az 1 125 000 forint felhasználásának megállapítása végett külön §-t vettek fel, az 5. §-t, mely így szól: „Az átmeneti kiadások IV. fejezetének 8. címe alatt megajánlott 1 125 000 forint felhasználása tekintetében felhatalmaztatik a kormány, hogy az állami alkalmazottaknak 1892. évi július 1-től kezdve a költségvetésileg rendelkezésre bocsátott hitelek határára belül ideiglenes pótlékot nyújthasson, a pótlék azonban ne haladja meg azt az összeget, amely az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek^{xcviii} szabályozására vonatkozólag az 1892. évi 4. képviselőházi irományszám alatt benyújtott törvényjavaslattal javaslatba hozatott. „Az ekként nyújtott pótlék csak ideiglenes jellegű s az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozására vonatkozó törvény hatálybalépésével megszűnik.” 15
20
25
30

Ezáltal az appropriációs törvény addigi megszokott kerete tehát egy 8. szakasszal bővült, amely azonban *csak a költségvetési törvény tartamára* kívánt a kormánynak pénzügyi hatású rendelet kiadására felhatalmazást adni. Ez világosan következik abból, hogy az 1892. évi XXXIII. törvénycikk, mely az 1893. év első negyedére szóló indemnitást tartalmazza, ugyanezt a rendelkezést ismétli, azzal a különbséggel, hogy a saját hatályának tartamára adja a felhatalmazást a kormánynak az állami alkalmazottak részére pótlék nyújtására. 35

Az állami tisztviselők, altisztek és szolgák illetményeinek szabályozásáról szóló javaslat 1893. évi március hó 24-én, mint 1893. évi IV. törvénycikk kihirdettetvén, az indemnitást további két hónapra meghosszabbító 1893. évi V. törvénycikkből ez a rendelkezés már hiányzik. 40

Ugyanez a felfogás tükröződik abban a rendelkezésben, amely első ízben az 1894. évi költségvetésről szóló 1893. évi XXXI. törvénycikk 7. §-át alkotja és a következőleg szól:

„Az 1888. évi IV. törvénycikk 7. §-ának ama rendelkezése, amely szerint a helyi
 5 érdekű vasutak segélyezése^{XCIX} címén az állami költségvetés évenként 300 000 forintnál nagyobb összeggel meg nem terhelhető, az 1894. évre hatályon kívül helyeztetik.” Ez a rendelkezés azóta évről évre ismétlődött és utoljára az 1920/21. évi költségvetésről szóló 1921. évi XXIII. törvénycikk 25. §-ában szerepel, habár mint látni fogjuk, utóbb az a gyakorlat alakult ki, hogy a költségvetési, vagy indemnítási
 10 törvénybe vegyes rendelkezések is felvették, amelyeknek hatálya az appropriáció hatályának megszűnte után is fennmarad. Ezért helyesebb lett volna ez utóbbi gyakorlat kialakulása alkalmával az 1888. évi IV. törvénycikk 7. §-ának idézett rendelkezését további rendelkezésig, nem pedig egy-egy költségvetési év tartamára hatályon kívül helyezni.

15 Az 1896. évi költségvetésről szóló 1896. évi VI. törvénycikk^C 7. §-ában az 1893. évi IV. törvénycikknek egy rendelkezése alól való egyszeri eltérésre ad a kormánynak felhatalmazást.

Ugyanez a rendelkezés ismétlődik a következő évi költségvetésről szóló 1897. évi XI. törvénycikk^{CI} 7. §-ában, valamint az 1899. és 1900. évekre vonatkozó appropriációs törvényekben.
 20

Az 1899. évi állami költségvetésről szóló 1899. évi VIII. törvénycikkben jelentkezik először egy szakasz, amely azóta évről évre ismétlődik. Ez a nyilvános betegápolás költségeinek fedezéséről^{CII} szóló 1898. évi XXI. törvénycikk 2. §-a alapján az országos betegápolási pótdónak arra az évre fizetendő százalékát állapítja meg.^{CIII}

25 Közben az 1897. évi XX. törvénycikkben szabályozta a törvényhozás az állami számvitelt, s a törvénycikk I. fejezete az állami költségvetésre nézve terjedelmes tételes rendelkezéseket tartalmaz. Mégis kevéssel később, 1899. évi január hó 1-jén bekövetkezett az a parlamentarizmus történetében addig precedens nélküli eset, hogy a kormánynak az államháztartás továbbvitelére vonatkozó törvényes felhatalmazása
 30 lejárt anélkül, hogy az, akár egész évre szóló költségvetési, akár rövidebb időre szóló indemnítási törvény útján megújított volna, más szóval az ország *exlexbe*^{CIV} került, amely március 19-éig tartott. Az első technikai obstrukció^{CV} megszűnése után alkotott 1899. évi I. törvénycikk volt hivatva az alkotmányos gazdálkodásban^{CVI} bekövetkezett harmadfél hónapos hézagot kitölteni, amit a felhatalmazást április végéig megadó törvény 3. §-ában a következő szavakkal tesz:

„Jelen törvény kihirdetése napján lép életbe, de az ebben foglalt felhatalmazás hatálya 1899. évi január hó 1-jétől veszi kezdetét; egyszersmind pedig a minisztériumnak a most nevezett időponttól kezdve az állami kiadások fedezésére és a közjövödelmek beszédésére vonatkozólag tett intézkedései tekintetében a felmentés megadatik.”
 40

1903. évi május hó 1-jétől 1904. évi március hó 30-ig újabb *exlex* állapot volt, amelynek az 1904. évi IV. törvénycikk vetett véget. Ennek a visszaható hatályáról^{CVII} rendelkező 3. §-a az előbbi rendelkezéstől némileg eltér, nevezetesen így szól:

„Jelen törvény kihirdetése napján lép életbe, de az ebben foglalt felhatalmazás hatálya 1903. évi május hó 1-től veszi kezdetét, egyszersmind pedig a minisztériumnak *azon tényeért* (!), hogy a most nevezett időponttól kezdve az állam kiadások fedezésére és a közjövedelmek beszedésére vonatkozólag intézkedett, a felmentés megadatik.”

5

Ezzel a módosítással a pénzügyi bizottság, amely indítványozta, azt kívánta kifejezésre juttatni, hogy a kormány csak az államháztartásnak felhatalmazás nélküli továbbvitelért kíván felmentést adni, míg az egyes utalványozásokért és azok elszámolásáért^{CVIII} való közigazgatási és közjogi felelősséget a normális úton megállapítandó felmentés megadásáig fenn akarja tartani.

10

A parlamenti obstrukció kiéleződése következtében 1905. január 1-jén másfél évig tartó exlex következett be, amelyet az 1906. évi június hó 9-én kihirdetett 1906. évi II. törvénycikk szüntetett meg.

Mivel az 1905. évre költségvetés egyáltalán nem jött létre, s ez volt az első ilyen esztendő,^{CIX} a felhatalmazást az 1904. évi költségvetés keretében való gazdálkodásra kellett megadni és az 1905. évi kezelésben előírt és létrejött kiadások és bevételek az 1904. évi állami költségvetés megállapított fejezetei, címei^{CX} és rovatai szerint számolandók el. Ennek a törvénynek is az exlex első [jav. ut. ebből: elő – K. Gy.] napjáig visszaható hatálya van, az előbbi törvényekben foglalt felmentést azonban a Fejérváry-kormánynak nem adja meg.

15

A negyedik exlex 1910. évi január hó 1-jétől augusztus hó 12-éig tartott és az egész 1910. évre indemnítást adó 1910. évi III. törvénycikk szüntette meg. Az 1910. évre sem jött tehát létre költségvetési törvény. Visszaható erő és felmentés tekintetében e törvénycikk is ugyanoly rendelkezéseket tartalmaz, mint az 1904. évi IV. törvénycikk.

20

Az 1906. évi említett II. törvénycikk 6. §-a tartalmaz egy addig szokatlan rendelkezést, amely a magyarországi városok és községek fogyasztási adó természetű jövedelmeinek ideiglenes rendelkezéséről szóló 1899. évi VI. törvénycikk hatályának meghosszabbításáról szóló 1901. évi XVIII. törvénycikk hatályát 1905. évi január hó 1-jétől *a törvényhozás további intézkedéseig* (!), tehát nemcsak az indemnítási törvény hatályának tartamára, meghosszabbítja. E rendelkezésnek az eddigi gyakorlatól eltérő volta az indokolásban egy szóval sincs említve s a parlamenti tárgyalások során sem került szóba.

25

Az 1906. évi költségvetésről szóló 1906. évi IX. törvénycikk 7. §-a, a következő évi költségvetésről szóló 1907. évi IX. törvénycikk 8–13. §-ai, az 1908. évről szóló 1908. évi XXVII. törvénycikk 7–10. §-ai tartalmaznak először az appropriációval csak laza vagy semmilyen összefüggésben nem lévő rendelkezéseket és a koalíció kormányának ez a kezdeményezése állandósult azóta a költségvetési törvényekben, sőt a háború alatt az 1915. évi XV. törvénycikkkel kezdődő, indemnításokkal évenként át való gazdálkodás óta az indemnítási törvényekre is kiterjedt, úgy, hogy azóta egyre nagyobb számú vegyes rendelkezések találhatók appropriációs és indemnítási törvényeinkben.

35

40

A világháború kitörését közvetlenül megelőzőleg tért át a magyar állam a július 1-jén kezdődő költségvetési év rendszerére és ezért az 1914. év első hat hónapját magában foglaló csonka költségvetési időszakra külön költségvetés készült az 1914. évi I. törvénycikkben.

5 A megváltozott költségvetési évre szóló költségvetés a háború kitörése előtt csak egy jött létre, az 1914/15. évi, melyet az 1914. évi XXVII. törvénycikk foglal magában, – s azután a háború egész tartama alatt többnyire hat hónapra szóló indemnitások készültek. Az utolsónak hatálya, mely négy hónapra szólt, 1918. évi október hó végén járt le.

10 Az 1917/18. évre készült ugyan költségvetési előirányzat, amelyet ki is nyomtatnak, de az törvényerőre nem emelkedett.

Az 1918. évi október 31-én kitört forradalom óta a proletárdiktatúra bukásáig törvénynélküli és rendszertelen állapotok uralkodtak az államháztartás tekintetében is.

15 Az ellenforradalmi kormányok, melyeknek helyzete leginkább az 1867. évihez hasonló, eleinte havonként, később 1919. évi november hó 1-jétől 1920. évi január hó végéig terjedő időre részletes pénzszükségleti kimutatások alapján határozták meg az egyes állami intézmények szükségleteinek fedezésére fordítható hitelösszeget, s az alkotmányosság helyreállításáról^{CXI} szóló 1920. évi I. törvénycikk a kormánynak ezért az eljárásáért a felmentvényt utólag meg is adta.

Az államháztartásnak 1920. évi február–június hónapjaiban való viteléről szól az 1920. évi IV. törvénycikk, amely maga is csak megkésve, május 6-án emelkedett törvényerőre. A normális állapotba való visszatérést készíti elő oly módon, hogy ha bár a rendes részletezésre még nem térhetett rá, az egyes kezelési ágazatok (minisztériumok) körében felmerülő kiadásokra és bevételekre nézve legalább hitelkereteket állapít meg egyes fejezetenkénti summákban, hasonlóan az 1868. évi költségvetésről szóló 1868. évi XXVIII. törvénycikkhez, amelynek megalkotásakor a törvényhozás ugyancsak megelőző költségvetés nélküli gazdálkodást^{CXII} kívánt általa megállapított korlátok közé szorítani. Az analógiát azonban sem az 1920. évi törvényjavaslat
25 indokolása, sem az annak tárgyalásában részt vevők nem említették.

30 Azóta mindmáig, tehát ismét évek óta, újabban hozzá exlexekkel megszakított, indemnitások alapján viszi a kormány az államháztartást.

Közben bekerült ugyan egy költségvetés a törvénytárba.^{CXIII}

Az 1920/21. költségvetési évre vonatkozó appropriációs törvény, az 1921. évi
35 XXIII. törvénycikk azonban mindössze nyolc nappal a költségvetési év lejárta előtt hirdettetett ki. Ez a költségvetés azonban nem csak ennyiben tért el a normálistól. Részletezése sem volt kinyomatva, hanem közvetlenül az appropriációs javaslat, a maga, legfeljebb rovatokig terjedő részletezésével került benyújtásra és nemzetgyűlési tárgyalás alá. A kormány mégis súlyt helyezett mind előterjesztésére, mind
40 törvényerőre emelkedésére, hogy a hosszú indemnitás alapján való gazdálkodásnak, amely a forradalmak és az ország megcsonkítása óta a korábbinál sokkal nagyobb gazdasági nehézségeket okozott és az államháztartás rendjének^{CXIV} fenntartását sok-

kal inkább megnehezítette, véget vessen. Azáltal, hogy az 1920/21. évi költségvetési törvény, ha mindjárt az utolsó percben is, de mégis létrejött, az állami költségvetés berendezése és szerkezete legalább alkalmazkodott az ország megcsonkítása következtében változott viszonyokhoz, egyes fejezetek és címek megszűntek, s helyettük más újak keletkeztek. Tekintve az állami könyvvitelnek a költségvetéssel való szoros összefüggését, ez az államháztartás rendbehozatala terén is rendkívüli haladást jelentett. Ugyanaz a szempont volt ez, amely az akkori kormányt vezette abban, hogy 1903. évi május hó 1-jétől kezdve tíz hónapon át tartó exlex végeztével az 1903. évi költségvetést *az év lejárta után* 1904. évi március havában is letárgyaltatta, mert ezáltal az államháztartási és zárószámadási rendet állította legalább helyre, pedig akkor nem is változtak közben az ország viszonyai és a szükségletek annyira, mint az 1914/15. évi utolsó békeköltségvetés és az azt állandó indemnítások és részben exlex után követő 1920/21. évi költségvetés között.

Az államháztartás vitele tekintetében 1920-ban már főleg a korona értékének hanyatlása miatt bekövetkezett nehézségek azonban a kormányt közben precedens nélküli elhatározásra is kényszerítették. Az ellenforradalom után létrejött pénzügyi kimutatások, majd az 1920. évi IV. törvénycikkbe foglalt, minden részletezés nélkülöző hitelkeretek az utalványozó hatóságok gazdálkodásának érdemleges jogi korlátot nem szabtak. Ezért az 1920. évi november hó 10-én tartott minisztertanács kimondotta, hogy „Az 1920/21. évi költségvetési törvény megszavazásáig, illetve életbe léptéig költségvetési hitelként kivételesen azok a hitelösszegek irányadók, amelyek az 1920/21. évi állami költségvetési *törvényjavaslatban* az illető cím megfelelő rovatán előirányoztattak.” Ez más szóval azt jelenti, hogy a költségvetési törvény már törvényerőre emelkedése előtt minisztertanácsi határozattal az államháztartásban részt vevő összes szervek számára a kiadások tekintetében kötelezővé tétetett, ami egyértelmű a költségvetési törvényjavaslat előirányzatáig terjedő póthitelnek az összes rovatokon egy aktussal való engedélyezésével. A költségvetés azonban, ha későn is, legalább mégis törvényerőre emelkedett. (1921. évi XXIII. tc.) Nem így a következő.

A kormány az 1921/22. költségvetési évre ugyanis szintén elkészítette és kinyomatta a részletes költségvetési előirányzatot, amelyet idejében a nemzetgyűlés elé is terjesztett. Ez az előirányzat az 1921. évi XXIII. törvénycikkben foglalt appropriációtól mind berendezés, mind főleg az előirányzott összegek tekintetében (pénzünk értékének időközben való rohamos csökkenése miatt) nagy eltéréseket mutat fel. Törvényerőre azonban idejében, sőt később sem emelkedett, s ezért az 1921. évi május hó 12-én tartott minisztertanács a pénzügyminiszter előterjesztésére kimondotta, hogy az 1921. évi július hó 1-jétől, vagyis az új költségvetési évtől kezdve az állami kiadásoknak, valamint a befolyó állami bevételeknek az elszámolása az 1921/22. évi költségvetési előirányzatnak az illetékes minisztériumokkal legnagyobb részben már letárgyalt és a legfőbb állami számvevőszék kiküldöttének közreműködésével megállapított fejezetek szerinti tagolás és rovatrendszer szerint történjék. Úgyszintén kimondotta, hogy az 1921/22. évi kezelés során a felhasználandó hitelek a nem-

zetgyűlésnek benyújtott, de le nem tárgyalta költségvetési előirányzat összegeinek felelnek meg, azaz egy második költségvetési évre is minisztertanácsi határozat teremtette meg az államháztartás továbbvitelére azt az új, az utolsó költségvetési törvénytől eltérő alapot, amelyet a nemzetgyűlés kellő időre meg nem alkotott.

- 5 Az 1921. évi május hó 12-én kelt minisztertanácsi határozatot az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjára terjedő indemnitásról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk azután pro futuro törvényesítette azáltal, hogy kimondotta: „Minden ezen törvény alapján teljesítendő kiadás és befolyt bevétel az 1922/23. évre megalkotandó költségvetés keretébe lesz beillesztendő. Egyelőre pedig ezek a kiadások és bevételek az 1921/22. évi költségvetési *előirányzatnak* rovatrendszere szerint ama fejezet, cím és rovat terhére, vagy javára utalványozandók és számolandók el, amely természetüknek megfelel. (1. § 2. bekezdés.)

„A kiadásokra nézve 1921/22. költségvetési évre egybeállított s a törvényhozás *elé terjesztett előirányzat* keretei az irányadók. (2. § 1. bekezdés.)”

- 15 Ez a rendelkezés tehát a kormány által rendeleti úton életbe léptetett intézkedéseket,^{CXV} azokért a múlta vonatkozólag adott felhatalmazás nélkül, a jövőre vonatkozólag törvényerőre emeli. Abban a tekintetben pedig, hogy az indemnitást a korábbi költségvetési törvény hatályának meghosszabbítása helyett, amint ezt az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk 19. § megkívánná, egy benyújtott, de le nem tárgyalta költségvetési előirányzatra vonatkozólag adja meg, precedensét az 1869. évi XXVI. törvénycikkben találja, amelyre azonban ezúttal sem mutat rá az indokolás, sem a vitában részt vevők egyike sem.

- Ezek a magyar parlament költségvetési joga alakulásának főbb mozzanatai. A jog gyakorlásának összes eseteit a 28. [208. – K. Gy.] skk. [jelen kötetben a 168. skk.] oldalakon levő táblázat tünteti fel. Látnivaló az előadottakból, hogy élő jogról van szó, amelyet a számviteli törvényben történt kodifikációja sem merevített meg. Folytonosan módosul. Részben a jog természetéről és tartalmáról való felfogás tisztulása, részben az államháztartás deficitje elleni küzdelem, a parlament fogyatékos, vagy többször éppen hiányzó munkaképessége, újabban pénzünk értékének hullámozása, és a jóvátétel Damoklész-kardja, tehát hol anyagi, gazdasági, hol pedig politikai szempontok azok, amelyek arra vezetnek, hogy a törvényhozási joggyakorlat az alkotmányosság követelményeinek kielégítésére különböző formákat keres, s a kormány is a számviteli törvény rendelkezései közt olyan kivezető utakat talál, amelyek a parlament költségvetés-alkotó funkciójának fogyatékos működése idején is használható alapjául szolgáljanak a közigazgatásnak és az állami számvitelnek.

Még csak néhány olyan körülményre kell rámutatnom, amelyek jellemzők:

- Az 1915/16. költségvetési év első hat hónapjára terjedő indemnitást tartalmazó 1915. évi XV. törvénycikk, amely a felhatalmazást adó §-okon kívül szintén tartalmaz egyes rendelkezéseket, először alkalmazza utolsó §-ában azt a rendelkezést, hogy a megfelelő évre vonatkozó költségvetési törvény életbelépésekor csak az 1. és 2. §-ai, tehát az indemnitási rendelkezések vesztek hatályukat, míg a többiek,

a vegyes rendelkezések változatlanul hatályban maradnak. Ez a rendelkezés ekkortól kezdve állandósul.

Az 1920. évi XXVII. törvénycikkben, mely három hónapos indemnitást és szintén több vegyes rendelkezést tartalmaz, találjuk azt a rendelkezést, hogy végrehajtásával nemcsak a pénzügy, hanem a többi, a vegyes rendelkezésekben érdekelt miniszter is megbízatik. Ez a logikus változtatás azonban nem állandósul, hanem újból az a régi szöveg váltja fel, hogy tekintet nélkül az egyre szaporodó vegyes rendelkezésekre, a végrehajtással csak a pénzügyminiszter bízatik meg. Az 1923. évi XXXII. törvénycikkben foglalt indemnitási törvény utolsó szakasza újból helyesebb szöveget tartalmaz, azt mondván: „Végrehajtásával a pénzügyminiszter bízatik meg, aki a [vegyes – M. Z.] rendelkezések tekintetében az érdekelt miniszterekkel egyetértve jár el.”

Az 1922. évi I. törvénycikk, mely 30 napos exlex után 1922. évi január hó 30-án lépett csak életbe, az exlexet utolsó §-ában a következő rövid mondattal intézi el: ez a törvény „1922. évi január hó 1-jén kezdődő hatállyal a kihirdetés napján lép életbe”. Ugyanez a rendelkezés ismétlődik^{CXVI} a következő indemnitási törvényekben, az 1922. évi XVII., az 1923. évi IX. és XXXII. törvénycikkekben, amelyeket mind exlex előzött meg. Az exlexben folytatott gazdálkodásért tehát a kormány nem kért, de nem is kapott utólagosan kifejezett felmentést, mint a korábbi exlexek alkalmával, amire magyarázatul, de nem mentségül az a körülmény szolgálhat, hogy ezek az exlexek még a korábbi indemnitás hatálya alatt megkezdett parlamenti vitának egyszerű elhúzóda, nem pedig a kormány késedelme, vagy parlamenti obstrukció következtében állottak elő.

Az első évtizedek törvényalkotásának gondosságával szemben újabban szembetűnően növekvő hanyatlásnak beszédes bizonyítéka végül az az eset, hogy két egymásután következő indemnitási törvényben, az 1920. évi XL. tc. 2. §-ában és az 1921. évi II. tc. 4. §-ában ugyanaz a rendelkezés ismétlődik (a betegápolási pótdadó %-ának 1921. évre való megállapítása) s ebben a felületességben mind a javaslat készítői, mind a pénzügyi bizottság, mind végül a plénum egyaránt részesek.

V. Parlamentünk költségvetési jogának a kiegyezés utáni első alkotmányos minisztériumnak 1867. évi február 28-án történt kinevezésétől 1923. évi december hó 31-éig terjedő két hónap híján ötvenhét év (682 hónap) alatti gyakorlása tehát meglehetősen nyugtalan képet mutat. Ha a külsőségeket tartjuk szemünk előtt, az eredmény a következő:

Ötvenhét év alatt csak 47 költségvetési, s viszont 79 indemnitási törvény jött létre.

Indemnitással telt el a 682 hónapból 259, azaz 37,98%.

Ez a 259 hónap a következőképpen oszlott meg: Az alkotmányosság helyreállításától az első exlex bekövetkeztéig (1898. december 31.) terjedő 382 hónapból 106 hónapig tartott az indemnitás: 27,7%. Az 1899. évi január hó 1-jétől 1915. évi június hó 30-ig, azaz a háború előtt alkotott utolsó költségvetés lejártáig terjedő 198 hónapból 72 hónapra terjedt az indemnitás: 36,4%. Az utolsó békeköltségvetés megalkotása óta pedig állandóan indemnitás és exlex váltakoznak.

Az ötvenhét év alatt 1899. január hó 1-jén állott be először exlex, amely azóta már tízszer ismétlődött.

Exlexek voltak a következők:

	1.	1899. január 1-jétől 1899. március 19-ig	=	78	nap
5	2.	1903. május 1-jétől 1904. március 30-ig.	=	335	„
	3.	1905. január 1-jétől 1906. június 9-ig.	=	525	„
	4.	1910. január 1-jétől 1910. augusztus 12-ig.	=	224	„
	5.	1912. február 1-jétől 8-ig	=	8	„
	6.	1917. november 1-jétől 3-ig.	=	3	„
10	7.	1918. november 1-jétől 1920. május 6-ig.	=	553	„
	8.	1922. január 1-jétől 30-ig.	=	30	„
	9.	1922. július 1-jétől augusztus 11-ig.	=	44	„
	10.	1923. január 1-jétől február 10-ig	=	41	„
15	11.	1923. július 1-jétől augusztus 14-ig.	=	45	„
				1886	nap
				Átszámítva: 5 év, 61 nap.	

23. Az államszámviteli rendszer fejlődése 1848 óta

I. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk indokolása utal arra, hogy a törvénybe első fejezet gyanánt azért volt kénytelen az állami költségvetésre vonatkozó főbb szabályokat felvenni, mert az elszámolás alapja és kiindulási pontja a költségvetés. Anélkül sem az állam számvitelét, sem az érdemleges ellenőrzés^{CXVII} gyakorlását biztos alapra fektetni és rendszeresen kiépíteni nem lehet.

Ez fordítva épp ennyi jogosultsággal mondható. A költségvetési jog illuzórius [illuzórikus – K. Gy.] akkor, ha az összes kiadási és bevételi tételeknek és államháztartási mérlegnek előirányzatából áll is, anélkül, hogy annak végrehajtását szemmel tartani és a kezelési eredményeket megismerni tudná. Oly terjedelmű háztartásban, mint az államé, okvetlenül szükség van könyvvitelre is s akkor, ha a költségvetés megalkotója súlyt helyez arra, hogy annak mikénti végrehajtásáról meggyőződést szerezhessen, meg kell szabnia a számviteli rendszer elveit is. Különben bekövetkezik az, amire számviteli törvényünk megalkotás előtti időben nem nehéz példát találni, hogy fiktív elszámolások,^{CXVIII} utalványozások történnek egyes hatóságok részéről, egytermészetű kiadásokat elszórtan különböző címeken számolnak el, ami az államháztartás áttekintését nagyon megnehezíti, hogy az átfutó kezelésben rejtjenek el olyan utalványozásokat, amelyeknek nyilvánosságra hozatalát halasztani akarják, hogy különböző költségvetési évek kezelése összefolyik és ennek következtében az egyes évek gazdálkodási eredménye^{CXIX} nehezen állapítható meg stb.

A mai állami számvitel azonban a gazdálkodás^{CXX} különböző ágaihoz mérten annyira eltérő és sokoldalú, valamint elasztikus szabályozást kíván, hogy az egész állami számviteli eljárásnak minden részletében törvényhozási úton való szabályozása nem lehetséges. Ezért a magyar törvényhozás is az állami számvitelről szóló

törvénycikkbe csak az alapelveket vette fel és azok részletes kifejtését, valamint a különböző kormányzati ágak szükségleteihez való alkalmazását a kormány hatáskörébe utalta, azzal a kikötéssel azonban, hogy a pénz- és vagyonkezelésre, valamint a számvitelre és ellenőrzésre vonatkozólag kiadandó utasításokat és szabályrendeleteket az illetékes miniszter csak az állami számvevőszék elnökének előzetes hozzájárulásával bocsáthatja ki és azoknak módosítása is csak az állami számvevőszék elnökével egyetértésben történhetik. (Sz. T. 142. §.) Minthogy a legfőbb állami számvevőszék a parlament felelős szerve, a számviteli utasítások megszerkesztésében való közreműködésének kötelezővé tétele által a parlament biztosítékot szerzett magának aziránt, hogy azok a számviteli szabályok, amelyeket az általa megszabott számviteli törvény szellemében a kormány bocsát ki, szintén nem fogják csorbítani azt a jogát, hogy a költségvetési törvény mikénti végrehajtásáról mindenkor hű és teljes képet kapjon.

A számvitel a közigazgatástól elválaszthatatlan és annak számára nélkülözhetetlen. Ezért számviteli jogunk kettős irányú fejlődésen ment keresztül. Az a fejlődés, mely 1867-től 1897-ig terjedő időre esik, főleg a parlament ellenőrzési jogának biztosítására megfelelőbb elvek kialakítására és kodifikálására törekedett, ezzel szemben az 1867 előtti fejlődés, valamint az 1897 óta bekövetkezett módosítások, a közigazgatás különböző szükségleteit juttatják kifejezésre és a közigazgatás változó viszonyainak kívánnak eleget tenni.

Mai államszámviteli rendszerünk az 1848 előtt, túlnyomóan osztrák hatás alatt kialakult rendszer továbbfejlesztése. Amíg tehát költségvetési jogunkat a parlamentarizmus rendszerével együtt a francia példa nyomán honosítottuk meg, addig államszámvitelünk az Ausztriával való kapcsolat és közigazgatási tekintetben való jogi függetlenségünk ellenére is tényleges függésünk következtében az ausztriai rendszernek átvételéből fejlődött.

II. Amikor 1848-ban a felelős magyar minisztérium állítattott fel, az Budán a kir. helytartótanács főszámvevőségét találta, amelynek 7 osztálya volt^{CXXI} (t. i. 1 úrbéri, 3 ún. közadói, 1 gazdasági, 1 tanulmányi és 1 egyházi osztály).¹⁵⁰ A bécsi hatóságokkal való minden kapcsolatot a zárszámadás és a pénztárrendszer tekintetében megszüntettek, sőt e tekintetben a magyar és az osztrák pénzügyminiszterek egymással az átmenet iránt sem tárgyaltak.¹⁵¹ Számviteli rendszer tekintetében azonban újítások nem történtek, ami annál kevésbé is lett volna lehetséges, mert átvették a számvevőségi tisztviselők nagy részét is, akik az általuk ismert rendszer alkalmazásával teljesíthettek hasznos szolgálatokat.

III. Az abszolutizmus idején Magyarország államháztartási önállóságát is megszüntették és számviteli és pénztári tekintetben is újból az egységesítésre törekedtek.

Ez a fejlődés még a szabadságharcunk alatt, az 1849. évi március 4-i császári pátensszel kiadott ún. márciusi alkotmánnyal indult meg. Ez egységes osztrák császárságot

150 Országos Levéltár. 3. tétel, VIII. szak. Történelmi folio 2.

151 Lukács Béla: Az 1848/49-iki pénzügy. 1871. 4. l.

proklamált, melynek Magyarország is, mint koronatartomány, részét alkotta. Az alkotmány 111. §-a kilátásba helyezte, hogy az évi állami számadások a Reichstag elé fognak terjesztetni, a 112. § pedig külön törvényt ígér legfőbb számvevőszék szervezéséről.

Az 1850. évi november hó 7-én, illetve 1851. évi március hó 21-én és május hó 14-én kelt császári elhatározásokkal Magyarország és társországai három tartományra osztattak, ugyanannyi számvevősséggel, és pedig Magyarország Buda, a vajdaság és a temesi bánság Temesvár és Horvát-Szlavónország Zágráb székhellyel. 1853-ban, a helytartóság átszervezésekor, a katonai beosztásnak megfelelően Budán, Pozsonyban, Sopronban, Kassán és Nagyváradon állítottak fel helytartósági osztályokat s azokkal kapcsolatban a magyarországi számvevőség személyzetéből külön számvevőségeket, s már 1852. október hó 1-jétől Erdély számára Nagyszebenben külön számvevőséget, amelyek könyvviteli és ellenőrzési tekintetben a többi tartományok rendszerét követték. Magyarországra nézve 1860-ban (az 1860. október 18-án kelt császári elhatározással) az 1853-ban felállított helytartósági osztályok helyett újból a budai országos állami számvevőségben egyesítették a számviteli teendőket.

Mindezek azonban csak a politikai szervezetnek változásai, melyek a számviteli és pénztári szervekre szükségképpen kihatnak, de a számviteli és pénztári rendszer fejlődésében újítást, vagy haladást nem jelentenek.

E rendszerek közül fejlődést jelentő újítások ebben az időszakban főleg a pénztári rendszer terén történtek. Mindenekelőtt 1850-ben az állami egyenes adók behajtására külön kincstári adóhivatalokat szerveztek, ami az állampénztárak szervezetére jelentékeny visszahatással volt. Egyúttal az összes pénztárakat, amelyek az államháztartással kapcsolatban működtek, a pénzügyminiszternek rendelték alá és ezáltal más közigazgatási és politikai hatóságoknak azok személyzetére és szolgálatára való minden befolyása megszűnt.¹⁵²

Később, 1857-től kezdve, Marwalt József lovag, cs. és kir. pénzügyi főtanácsos memoranduma alapján kezdődött a pénztári rendszer gyökeres átalakítása. A memorandum alapgondolata az volt, hogy az összes állami pénztári hivatalokat, mint az állami központi pénztár fiókjait fogta fel, úgy, hogy az összes pénztárak a központi állampénztárral együtt egyetlen, az ország különböző pontjain fizető helyekkel bíró pénztárnak voltak tekinthetők.

Ennek a rendszernek rendkívüli előnye az volt, hogy ezáltal minden állami bevétel az állampénztár bevételeinek volt tekinthető és feleslegessé vált az a gyakran rendkívül komplikált elszámolás, amely az állami pénzeknek a különböző jövedelmek és az egyes bevételi források szerint elválasztott kezeléséből származott. Ezáltal megszűnt annak a szükségessége is, hogy a pénztárak a különböző számadási ágak számára külön ellátmányokat kapjanak, mivel azok a különböző forrásokból származó szakadatlanul befolyó bevételekben a párhuzamosan felmerülő állami kiadások fedezetére megfelelő pénzkészlettel rendelkeztek. Ez a pénzküldések számát, mennyiségét és ezzel kapcsolatban költségét is nagymértékben csökkentette

¹⁵² Lichtnegel i. m. 271. l.

és pusztán az elszámolás rendszerén múlt, hogy ennek dacára a különböző pénzek eredete és hovafordítása, valamint a pénztárak pénzkészletének hullámozása, úgyszintén az egész állami pénzkészlet mindenkor áttekinthetése biztosítva legyen.

Számviteli tekintetben 1854. évi január hó 1-jétől történtek jelentékenyebb változások. Elsősorban ekkor változott meg a költségvetési év. A november hó 1-jétől október hó 31-ig tartó úgynevezett közigazgatási, vagy katonai évről áttértek a naptári költségvetési évre. Ezt a rendszert Magyarországra nézve már az első független magyar kormány is életbe léptette, de az ország önállóságának megszüntetésekor a korábbi beosztás visszatért. A többi számviteli újítás részben a költségvetés berendezésére, részben betartásának biztosítására, részben pedig arra vonatkozott, hogy a számadásokban a valódi bevételek és kiadások az átfutóktól rendszeresen szíj-jelválasztassanak és a folyó évi bevételek és kiadások a megelőző éveiktől is külön mutattassanak ki.

A számviteli ellenőrzés terén az a változás történt, hogy az 1805 óta fennálló General-Rechnungs-Direktorium megszűnt és helyébe az 1854. március 27-én kiadott császári elhatározás a k. k. Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde^{CXXII} állította. Ez az Ausztriában 1848-ban létesített minisztériumokkal egyenrangú és a császárnak közvetlenül alárendelt szerv volt. Az összes állami és tartományi számvevőségek közvetlenül alá voltak rendelve és függetlenek voltak a közigazgatási hatóságoktól. A helytartók és tartományi főnökök a számvevőségek felett annyiban bírtak hatáskörrel, hogy velük szemben az Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde delegátusai voltak.¹⁵³

IV. Az úgynevezett februári pátenssel (1861. február 26.) összehívott összbírodalmi országgyűlés a számvitelnek nagy fontosságú átalakítását kezdeményezte. Az 1862. évi költségvetés tárgyalása alkalmával a számvitel reformját kívánta több fontos pontban.

A számvitelnek a kívánságok szerint kidolgozott reformját az egész polgári igazgatásra nézve az 1866. november 21-én kelt császári elhatározás a következő év január elsejével léptette életbe, s ugyanakkor a k. k. Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde-t a legfőbb számvevőszék (Oberster Rechnungshof) váltotta fel. E reformok hatálya az ekkor már előrehaladott politikai tárgyalások miatt Magyarország, Erdély, Horvát- és Szlavónország politikai igazgatására és igazságszolgáltatására nem terjedt ugyan ki, de azokra röviden mégis ki kell térnünk, mert ez a rendszer tulajdonképpen a jelenlegi magyar állami számvitelnek is az alapja.

Az állami költségvetés berendezésére és szerkesztésére vonatkozó ekkori intézkedések olyanok, melyek a ma fennállóktól alig különböznek. Nagy haladás az is, hogy az utalványozó hatóságok nincsenek többé egyetlen pénztárhoz kötve. A Marwalt-féle javaslat teljes megvalósításával abba a helyzetbe kerültek, hogy minden kiadást és bevételt annál a pénztárnál rendelhettek el, amelynél a legcélszerűbbnek mutatkozott. A számvevőség közigazgatási segédszolgálatá lényegesen egyszerűsödött. A pénz-

153 Lichtnegel i. m. 284. skk.

táraknak kezelési szempontból való ellenőrzését az utalványozó hatóságok vették át s számvevőségeik a helybeli pénztárakat a számfejtéstől is mentesítették stb.

5 V. 1867. február 20-án megtörtént a felelős magyar kormány kinevezése, amely a politikai kormányzást azonnal, a közigazgatás vezetését pedig március 10-én vette át. Ennek a minisztériumnak volt feladata, hogy felvegye az 1848-iki elődje által elejtett fonalat.

Az 1860-ban visszaállított kormányzások helyébe újból a minisztériumok léptek, amelyek a közép- és alsó fokú közigazgatási szerveknek az abszolutizmus alatt kiépített szervezetét csak részben vették át.

10 A pénzügyi adminisztrációnak 1867-ben három fokozata volt: 1. a pénzügyi kerületi igazgatóságok, melyek helyébe 1868-ban a m. kir. pénzügyigazgatóságok léptek;

2. a felettük álló országos pénzügyi igazgatóságok Budán, Nagyszebenben és Zágrábban. A budai orsz. pénzügyi igazgatóságból alakult a m. kir. pénzügyminisztérium, mely a másik kettő felett egyelőre a harmadfokú hatóságot gyakorolta;

15 3. az osztrák cs. kir. pénzügyminisztérium, mely a független magyar kormány kinevezéséig a magyarországi pénzügyi szervek fölött is hatáskörrel bírt.

Az adóhivatalok száma Magyarország, Erdély, Horvát- és Szlavónország és a határvidék területén a felelős kormányzat kezdetén 360 volt s az ebből 322-t tartott fenn.¹⁵⁴

20 A számvitel tekintetében szintén szükség volt alapvető intézkedésekre, amilyenekre 1848-ban nem kerülhetett a sor. A pénzügyminiszter első és fontos teendői közé sorozta összhangzó számviteli rendszer megállapítását, amelynek alapján, tekintettel az 1848. évi III. törvénycikkben megállapított miniszteri felelősségre, egyrészről a számviteli közegek a lehető leghathatósabban támogassák az utalványozó
25 hatóságokat, másrészről pedig az állami elszámolás és az ellenőrzés a lehető leggyorsabb módon történjék.

A pénzügyminiszter mindenekelőtt 1867. évi március hó 8-án egyezményt kötött az osztrák pénzügyminiszterrel a pénzügyi szolgálat terén szükségesnek mutató átmeneti intézkedésekről. Majd javaslatára a király által 1867. december 3-án
30 jóváhagyott ideiglenes számviteli szabályok alapján 4489/1867. P. M. szám alatt a m. kir. pénztárak és számadó hivatalok, 4574/1867. P. M. szám alatt pedig a m. kir. minisztériumi számvevőségek számára utasítást adott ki, melyek az önálló állami berendezkedés és az államháztartás akkori helyzete által megkívánt rendelkezéseket 1868. január elsejétől életbe léptetik, új számviteli rendszert és eljárást azonban
35 nem hoznak be és az addigi eljárás fenntartására, amennyiben azt az idézett utasítások maguk nem módosítják, többször utalnak. E rendeleteket a pénzügyminiszter 1868. október 2-án az országgyűlésnek is bemutatta.

Az utasítások fő elvei a következők:

40 1. a számviteli és ellenőrzési teendők egyöntetűvé tétele és gyorsítása végett a magyar és erdélyi államszámvőségek feloszlattatván, minden minisztériumban külön

¹⁵⁴ A pénzügyminisztérium ötévi működése. 11. skk.

számvevőséget állítottak fel, melynek hivatása lett ama minisztérium összes számveteli és számvizsgálati munkálatainak elvégzése; nevezetesen a közigazgatási számvevői segédszolgálat teljesítése, a részletes könyvelés és számfejtés, a sommás könyvelés, a számadó közegek számadásainak megvizsgálása és elintézése, az állami költségvetés és zárószámadás szerkesztése és a pénztári vizsgálatoknál való közreműködés. 5

2. Minden miniszter a rendelkezése alatt álló kincstári, közalapítványi, vagy intézeti vagyona, bevétele, vagy kiadásra nézve az államköltségvetés és a hazai törvények szabta korlátok között önállóság intézkedett, de közvetlen kiadási utalványozás állampénztáraknál egyelőre csupán a pénzügyminisztert illette meg. Az állampénztár ugyanis a rendelkező miniszter által kibocsátott, általa vagy megbízottja által aláírt és a minisztériumi számvevőség főnöke által ellenjegyzett formászerű utalványozási rendeleteket csak akkor fogantatosíthatta, ha azokat a pénzügyminiszter vagy megbízottja helybenhagyási záradékkal ellátta, azt aláírta és az állami főkönyvelési osztály főnöke is ellenjegyezte. (4489/1867. P. M. sz. rendelet 3. és 4. §.) 10

3. Tekintettel az átmeneti időszak nehézségeire, a kormány a törvényhozás intézkedéséig a pénzügyminisztérium kebelében „állami főkönyvelési osztály”-t állított fel, s arra bízta az egyes miniszteri számvevőségek által kimutatott kezelési eredmények egybeállítását, a közös ügyi költségek rovására teljesített fizetések elszámolását, az összes állami pénztárak kezelésének nyilvántartását, az országgyűlés elé terjesztendő költségvetés és zárószámadás elkészítését, a cselekvő és szenvedő államvagyon kimutatását, s általában minden összesített számveteli munkát elkészítését. 15 20

4. Az állami főkönyvelési osztály a törvényhozás intézkedéséig a legfelsőbb ellenőrzést oly módon gyakorolta, hogy a) minden állampénztárhoz intézett utalványrendeletet a törvényhozás által jóváhagyott költségvetés tételei szerint előzetesen ellenőrizett és hogy b) ügydarabokat szabad választása szerint elszámolási szempontból utólagosan felülvizsgált. 25

5. Az állami főkönyvet, nemkülönben a miniszteri számvevőségek főkönyvét a kettős könyvelési rendszer szerint kellett vezetni.¹⁵⁵

A fentebb tárgyalt rendelkezéseknek mai számveteli rendszerünkkel való összehasonlítása meggyőz arról, hogy utóbbi nem önálló rendszer, hanem az Ausztriában több mint száz év alatt kifejlesztett és kipróbált könyvviteli rendszernek továbbfejlesztése. Amikor 1848-ban és 1867-ben önálló állami berendezésünk megvalósításához jutottunk, a politikai szervezet átalakítására helyeztük mindig a súlyt és a könyvviteli eljárást, valamint az állami pénztári szervezetet szakkérdésnek tekintve, tartózkodás nélkül átvettük, s azokon legfeljebb szakszerű változtatásokat végeztünk. Az 1867 óta bekövetkezett fejlődés azonban a korábbi alap megtartásával ugyan, de önálló állami életünknek megfelelő autonóm irányban folyik. 30 35

VI. Számveteli rendszerünk 1867-től egészen 1897-ig csak az idézett királyi elhatározás alapján kibocsátott pénzügyminiszteri rendeletek által volt szabályozva. Ezeket a pénzügyminiszteri rendeleteket több ízben újabb pénzügyminiszteri rendeletek 40

¹⁵⁵ A pénzügyminisztérium ötévi működése. 108. skk.

módosították. Az országgyűlés mindig tisztában volt a számvitel és ellenőrzés fontosságával. Közvetve törvénybe is foglalta a könyvviteli rendszer némely alkotórészét, például az utalványozási jegyzékekről (számviteli kimutatások) szó van a m. kir. legfőbb állami számvevőszék felállításáról szóló 1870. évi XVIII. tc. 13. §-ában, valamint az annak belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről szóló 1880. évi LXVI. tc. 13. §-ának 2. pontjában és 14. §-ában stb., a forgalmi megállapítási kimutatásról az 1880. évi LXVI. tc. 15. §-ában, a számla- (számfejtő-) könyvekről az 1880. évi LXVI. tc. 13. §-ának 3. pontjában, az állami zárószámadás alapjául szolgáló s a tárcafőkönyvek alapján készülő pénzkezelési kimutatásokról, azokban kimutatott hátralékokról, az előírásról és lerovásról, az okmányolt számadásokról stb. ugyanezen törvénycikk 14. s következő §-aiban, az állami leltárról, az átfutó kezelés különböző tételeiről stb. ugyanennek a törvénynek 24. §-ában, mely az állami zárószámadás összeállításáról szól stb. Költségvetési és zárószámadási viták alkalmával számviteli kérdésekről gyakran esik szó, s a számviteli törvény megalkotását különösen az ellenzék sürgette. Mégis a legfőbb állami számvevőszék által, a felállításáról szóló 1870. évi XVIII. tc. 27. §-ában megállapított kötelezettsége alapján előterjesztett számviteli törvényjavaslatból csak majdnem három évtizedes vajúdás után jött létre az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. tc., amely az állami számvitelről szóló nagyszámú rendelkezésen kívül I. fejezetében az állami költségvetésre vonatkozó nagy fontosságú kérdéseket szabályoz.

A számviteli törvénynek azóta több ízben való módosítása mindannyiszor a kormánynak adminisztratív okokból történt kezdeményezése alapján jött létre.

A nevezetesebb módosítások a következők: 1. az 1913. évi XXVI. törvénycikk megváltoztatta a költségvetési év kezdetét.

2. Az 1915. évi XII. törvénycikk megszüntette az úgynevezett pótutalványozást, mely a kezelési éven túl még három hónapig terjedt; a hitellekötés helyett, amely valamely beruházási hitelnek azon az éven túl, amelynek költségvetésében előirányoztatott, még további két év folyamán való felhasználását tette lehetővé, hitelátvitelt engedélyezett a beruházásokon felül bizonyos esetekben az átmeneti és rendes kiadásokra nézve is.¹⁵⁶

3. Az 1920. évi XXVIII. törvénycikknek több fontos rendelkezése van. A számvevőségeket kivétel nélkül a pénzügyminiszter alá rendelte, amely rendelkezést az 1921. évi XXXIV. törvénycikk 5. §-a hamarosan visszavonta, de továbbra is érvényben maradt az a rendelkezése, amely az állami költségvetésben engedélyezett hiteleknek az utalványozó hatóságok által való felhasználását azoknak a pénzügyminiszter által a pénzügyi viszonyokhoz képest való rendelkezésre bocsátásától teszi függővé. Ez a rendelkezés érdemben az 1867. évi 4489. P. M. számú pénzügyminiszteri rendelet ismertetett 3. és 4. §-ának¹⁵⁷ a mai viszonyokhoz alkalmazott felújítása. Ugyanez a törvény hatályon kívül helyezte az úgynevezett „rendeletre” való utalványozás jogát is. (1897. évi XX. törvénycikk 98. §.) Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 8. §-a ezzel

¹⁵⁶ L. részletesen később, 117. skk.

¹⁵⁷ L. fenn, 64. l.

szemben a pót- vagy rendkívüli hitel kieszközléséhez a pénzügyminiszter előzetes be-
leegyezése után a minisztertanács hozzájárulását minden esetben kiköti és a számve-
vőséget utalványrendeleteknek „rendeletre” való feljegyzésétől nyomatékkal eltiltja.

A számviteli rendszernek szabályozását a költségvetési és zárószámadási jog
szempontjából való fontosságánál fogva a törvényhozás magának tartotta fenn, 5
s ezért a részleges módosítások is a törvényhozás által történtek, jöllehet a fenn ki-
fejtett és a többi módosításai a számviteli törvénynek¹⁵⁸ nyilvánvalóan az államház-
tartás egyensúlyának megvédését, áttekinthetőségének biztosítását, vagy a könyve-
lésben elérhető technikai könnyítéseket, tehát túlnyomóan adminisztratív célokat
kivántak szolgálni. 10

A számviteli rendszer szabályozására fontosak egyes fenti törvényeknek végre-
hajtási utasításai is, nevezetesen:

1. az 1897. évi XX. törvénycikk végrehajtásáról szóló 3301/1899. M. E. sz. r.,
az úgynevezett *számviteli utasítás* (Sz. U.);^{CXXIII}

2. az 1915. évi XII. törvénycikk végrehajtása tárgyában kiadott 3307/1915. M. E. sz. 15
rendelet és

3. az 1920. évi XXVIII. törvénycikk végrehajtása tárgyában kiadott 5700/1920. P.
M. sz. pénzügyminiszteri rendelet. Ez utóbbi ugyan a kibocsátásra felhatalmazást
adó 1920. évi XXVIII. törvénycikk 14. §-ának az 1921. évi XXXIV. törvénycikk
5. §-ának 2. bekezdése által való megváltoztatása következtében hatályát veszítette, 20
de megfelelő módosított új kormányrendelet kiadására mindeddig nem került sor.

24. A zárószámadás jogának kialakulása

I. A magyar állam zárószámadási jogának alapja éppen úgy, mint a költségvetési 25
jogé, a független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. tör-
vénycikk 37. §-a. A zárószámadási jog tartalma azonban csak a joggyakorlatnak vizs-
gálatából állapítható meg, amely itt is későbbi törvényalkotásokban, országgyűlési
határozatokban és a parlament gyakorlatában nyer kifejezést.

Az állami költségvetés, számvitel és zárószámadás történeti kifejlődésük sorrend- 30
jében úgy következnek egymás után, hogy legrégebben találunk egyes megbízott va-
gyonkezelők által készített feljegyzéseket, amelyek egyes konkrét tények megörökíté-
sére szolgáltak. Az egyes közzogi testületek utóbb az egyes bevételi forrásokra, vagy
kiadásokra vonatkozó feljegyzések teljességének, majd az azokban foglalt részletek
egységes egésszé való összefoglalásának is szükségét érezték, s ez a munkálat szol- 35
gáltatta a gazdaság vitelének egy meghatározott időszakra, rendszerint egy évre visz-
szatekintő feldolgozását, amelyből a gazdálkodás eredményei és a gazdaság vitelének
tanúságai kitűntek. Ez a *zárószámadás fogalma* és egyúttal annak alapgondolata.

158 1904. évi VII. törvénycikk, 1908. évi LI. törvénycikk, 1921. évi XXXIV. törvénycikk 16. §, 1922. évi
XVII. törvénycikk 4. §.

Harmadsorban következett az a logikai lépés, hogy a részletes feljegyzés és év végi összefoglalás alapulvételével a következő gazdasági időszakra vonatkozó terv megállapítására, a várható bevételek és előre látható szükségletek előirányzására került a sor. Ez a költségvetés fogalmához vezetett, mely mint egy megkezdődő gazdasági időszak várható alakulásának és tervszerű alakításának képe jelentkezik.

Mint láttuk, modern értelemben vett költségvetési jogról csak azóta lehet szó, amióta az egyes államokban az alkotmányosságnak olyan alakulása következett be, hogy a közszükségleteknek és azok fedezetének megállapítása tekintetében az országgyűlések hatásköre elismerést nyert. Ettől az időponttól kezdve annak szoros következményeképpen megváltozott a zárószámadási jog tartalma is, amely ekkortól kezdve az országgyűlés budgetjogának szoros kiegészítője és ellenőrzése annak, hogy a kormányzat az államháztartás vitelében a törvényhozás akaratát figyelembe vette-e.

A mai számvevőszékhez hasonló intézményekkel azonban már a modern költségvetési jog kialakulása előtti időben is találkoztunk, amikor tehát a törvényhozás által megállapított költségvetések még nincsenek, hanem azok legfeljebb a végrehajtó hatalom feje, az uralkodó által a végrehajtó hatalom számára megállapított gazdasági tervek, amelyek tehát nem bírtak törvényerővel s ennek következtében ellenőrzésük is a közigazgatás belügye maradt.

Az Ausztriában 1848 előtt fennállott ellenőrző szervek alakulásaira a számviteli fejlődéséről szóló 23. fejezet kiterjeszkedett. Hatáskörük, mint láttuk, a magyarországi kormánysszékek működésére is kisebb-nagyobb mértékben kiterjedt, amennyiben azok is tartoztak a Bécsben készített egységes számadás céljára a zárlati eredményeket beterjeszteni és a Magyarországon felállított pénztárak is bizonyos jövedelmeket kötelesek voltak a bécsi központi pénztárba egészen 1848-ig beszolgáltatni és ezért a magyar állami bevételek is szerepeltek a Bécsben székelő osztrák számvevőszék által készített évi állami zárószámadásokban.

Most a későbbi fejlődést kell áttekintenünk.

II. Amikor 1848-ban független felelős magyar kormány alakult, a bécsi hatóságokkal való összeköttetés hamarosan megszakadt, de az államháztartás ellenőrzésének alkotmányunk szellemében való rendezésére az akkori háborús viszonyok közt nem került a sor.

Ausztriában akkor az 1805-ben felállított General-Rechnungs-Direktorium állott fenn, amely a korábbiakhoz képest aránylag szerényebb hatáskörrel bírt. Nem gyakorolhatta az előzetes ellenőrzést és a központi kormánysszékek ellenőrzése tekintetében nem bírt a régi hatáskörrel.

Az 1854-ben helyette felállított legfőbb számviteli ellenőrző hatóság főnöke a minisztériumokkal egyenrangú, közvetlenül a császárnak alárendelt szerv. Feladata volt a számviteli rend fenntartásának ellenőrzése és tökéletesítésének gondozása, a számvevőségek munkájának szakszerűség és pontosság tekintetében való szemmel tartása, végül az alárendelt hatóságok számadásainak vizsgálata, s a központi összesítő számadások vezetése oly módon, hogy az összes állami kiadások s bevételek igazgatási áganként áttekinthetők legyenek. Az összes állami és tartományi számve-

vösségek (akkor a magyarországiak is) közvetlenül alája voltak rendelve és függetlenek voltak a közigazgatási hatóságoktól.

Az 1866. évi november hó 21-én kiadott császári rendelet alapján 1867. évi január hó 1-jével felállított osztrák legfőbb állami számvevőszék hatásköre a fenteb-
biektől több lényeges pontban eltérően, de a történeti fejlődés nyomait jellemzően
feltűntető módon állapítottatott meg. A számviteli ellenőrzést mindkét fokon az ad-
minisztratív hatóságok számvevősegeire bízta és a legfőbb állami számvevőszék
részére tisztán az utalványozó hatóságok ellenőrzését, valamint az állami zárószám-
adásnak a többi számvevősegektől és utalványozó hatóságoktól beérkező kimutatá-
sok alapján való elkészítését bízta.¹⁵⁹

III. Ez volt a helyzet amikor 1867-ben újból alkotmányunknak megfelelően ren-
dezkedhettünk be és 1867. év február havában a király a második magyar minisz-
tériumot kinevezte. Ekkortól kezdve a magyar államháztartás önállósága is vissza-
állott és azonnal jelentkezett a szüksége egy legfőbb ellenőrző hatóságnak, amely
a zárószámadás készítésére is alkalmas. Ilyent először az 1867. év kezelési eredmé-
nyeiről kellett volna előterjeszteni.

Az 1867. évre azonban, tekintve azt, hogy erre az évre még a cs. kir. pénzügyminisz-
térium által az egységes birodalom részére készített és az 1866. évi december 28-án kelt
császári elhatározással jóváhagyott költségvetés volt mérvadó, a kezelési kimutatásokat
a magyar és az osztrák pénzügyminiszter, valamint a bécsi legfőbb számvevőszék közt
létrejött egyezmény alapján a bécsi számvevőszék, mint a magyar minisztérium megbí-
zottja könyvelte. Ennek következtében az 1867. évi állami bevételekről és kiadásokról
szóló kimutatásban, melyet Lónyay Menyhért pénzügyminiszter 1869. október 18-án
a képviselőházban előterjesztett, a m. kir. állami főkönyvelési osztály a kezelési ered-
ményeket csak „a cs. és kir. legfőbb számvevőszék által közlött számlák alapján az egyes
minisztériumok és ágak fejezetei és címei szerint” állította egybe.¹⁶⁰

Az Oberster-Rechnungshof említett működése azonban csak 1867. év végéig
tartott s 1868. évi január hó 1-jével a m. kir. pénzügyminisztériumban állítottatott
fel állami főkönyvelési osztály, amelynek feladata volt, hogy a számadások felül-
vizsgálatát és az állami ellenőrzést a m. kir. pénzügyminiszter nevében gyakorolja.
Hatáskörébe tartozott, hogy az akkor felállított miniszteri számvevősegek és a többi
számvevősegek szolgálatát ellenőrizze, kezelésüket megvizsgálja, havi utalványozási
jegyzékeiket felülvizsgálja, azok adataira vonatkozólag a pénzügyminiszter nevé-
ben a többi minisztertől felvilágosítást kérjen és a miniszteri számvevősegek által
a költségvetés berendezésének megfelelően készített negyedévi és évi pénzkezelési
kimutatások alapján az állami zárószámadást elkészítse.¹⁶¹ Ez az osztály készítette
az 1868. és 1869. évi zárószámadást.

¹⁵⁹ Lichtnegel, i. m. 333. l.

Gerber Ferenc: Az állami számvevőszékek közjogi állása, hatásköre és hivatása. 1921. 3. l.

¹⁶⁰ A pénzügyminisztérium ötévi működése. 102. l.

¹⁶¹ 4574/1867. P. M. sz. r.

A főkönyvelő osztály azonban a pénzügyminisztérium alkotórészét alkotta és ennek következtében a pénzügyminiszter, mint a kormány egyik tagja, tehát szintén érdekelte fél gyakorolta az ellenőrzést a többi miniszter felett. Ez az ellenőrzés szervezete tekintetében az országgyűlést teljesen megnyugtató megoldásnak nem volt tekinthető.

- 5 Ebből a felfogásból kiindulva a kormány nevében a pénzügyminiszter már 1868. évi december hó 1-jén terjesztett elő törvényjavaslatot a m. kir. állami számvevőszék felállításáról, minthogy azonban az országgyűlést már december hó 10-én bezárták, a javaslat nem kerülhetett tárgyalás alá, hanem azzal csak a következő, 1869–1872. évi országgyűlés foglalkozhatott. Két javaslat volt előtte, Várady Gábor képviselőé és a pénzügyminiszteré, ki javaslatát 1869. évi november hó 13-án újból benyújtotta.

Az országgyűlés hosszabb vita után megállapította a számvevőszék szervezetét és hatáskörét, úgy, amint az a m. kir. állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvénycikkbe iktattatott. Nevét az 1914. évi IV. törvénycikk „m. kir. *legfőbb* állami számvevőszék”-re módosította.

- 15 A számvevőszék hatáskörének szabályozása alapgondolatában és főbb rendelkezéseiben megegyezik az állami főkönyvelési osztály hatáskörével, amely viszont, mint láttuk, a megelőző osztrák szervezetből és annak hatásköréből alakult ki. A lényeg mindkettőnél az, ami azóta is fő jellemző vonása számvevőszékünknek és ebben az osztrák számvevőszékhez állott mindvégig legközelebb, hogy tudniillik tiszta közigazgatási ellenőrzésre szorítkozik, azt utólag gyakorolja és a számviteli ellenőrzésben nem vesz részt.

- A m. kir. számvevőszék jogállására, mely a minisztériumnak teljesen mellérendelt szerv, az a döntő fontosságú, hogy elnöke által a parlamentnek felelős organuma, ami különösen az idézett törvénycikk ama rendelkezéseiben jut kifejezésre, amelyek szerint elnökét a parlament jelöli ki és felette az bíraskodik, hogy az országgyűlés elé jelentéseket tartozik terjeszteni és hogy általában mindennemű iratit az országgyűlés bármelyik házának kívánságára, vagy magának a háznak, vagy bizottságainak megvizsgálása elé köteles terjeszteni, valamint kitűnik az 1897. évi XX. törvénycikk 142. §-ából, amely szerint a miniszterek a pénz- és vagyonkezelésre, valamint a számvitelre és ellenőrzésre vonatkozólag kiadandó utasításokat és rendeleteket csak az állami számvevőszék elnökének *előzetes* hozzájárulásával bocsáthatják ki és azoknak módosítását is csak annak egyetértésével eszközölhetik.

- Zárszámadási jogunkra vonatkozólag ezenkívül még két fontos törvényünk van: a legfőbb állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről szóló 1880. évi LXVI. törvénycikk, amely többek közt 23–27. §-aiban tartalmazza az állami zárszámadások készítésére és szerkezetére vonatkozó tételes rendelkezéseket és a mindkét előbbi törvénycikk rendelkezéseinek lényegesebb módosítását magában foglaló 1915. évi XII. törvénycikk, amely a számvevőszéket némely addig kötelező munkálatoktól tehermentesíti.

Ezek a törvényes rendelkezések azonban a zárszámadás jogát kimerítően nem szabályozzák, annak egész tartalma csak a parlament gyakorlatából vezethető le.¹⁶²

162 L. Pap Dávid: Az állami zárszámadás joga. 1897. (Az 1897. évi XX. törvénycikk előtt jelent meg.)

Az 1870. évi október hó 31-én a pénzügyminiszter által benyújtott 1869. évi zárószámadás volt az első, amelyet a képviselőház nyomban az állami számvevőszéknek adott ki tárgyalás végett, s az 1870. évről szóló zárószámadás volt az első, melyet maga a számvevőszék készített. Az 1867. és 1868. évi zárószámadást közvetlenül a képviselőház pénzügyi bizottsága vizsgálta s tett arról a képviselőháznak politikai szempontból jelentést, de számviteli szempontból való felülvizsgálat végett utóbb ezeket is megkapta a számvevőszék. 1874. október 26-án alakított a képviselőház először külön zárószámadási bizottságot s azóta a zárószámadások a pénzügyi bizottság helyett az elé tartoznak. A számvevőszék elnöke nem lévén tagja az országgyűlésnek, az állami zárószámadást a képviselőházban a miniszterelnök nyújtja be.

Az 1873. évi zárószámadásnak 1876. évi május hó folyamán történt tárgyalásakor állapította meg a képviselőház elvileg a zárószámadások mikénti tárgyalásának kérdését. Ekkor a ház abban állapodott meg, hogy nemcsak a bizottság jelentését, hanem magát a zárószámadást is, illetve annak fejezeti címeit fel kell olvasni, s azokhoz is hozzá lehet szólni.

A zárószámadási jog gyakorlásának ügye érdemben már egy évvel hamarabb, 1875-ben jött alkotmányos kerékvágásba.

Az 1869. évi zárószámadás tárgyalása alkalmával merült fel a kérdés, hogy az országgyűlés a zárószámadási jogot törvényalkotás vagy országos határozat alakjában gyakorolja-e. A kérdésre a zárószámadási bizottság hívta fel a figyelmet, mert az 1848. évi törvényekből ez a kérdés, miként a költségvetés alkotása sem volt kétségtelenül eldönthető, 1848-ból pedig nem volt precedens. Az 1867. és 1868. évi zárószámadásokra nézve országos határozat jött létre, s a ház az 1869-i zárószámadásra nézve is úgy határozott, hogy a felmentést országos határozat alakjában adja meg, a korona hozzájárulása nélkül s azóta ez a változatlan gyakorlat.

Külön vita tárgya volt ugyanakkor az is, hogy a főrendiháznak a zárószámadási jog gyakorlása tekintetében milyen szerepe legyen, amit a képviselőház többsége úgy döntött el, hogy a zárószámadásokat hozzájárulás végett átküldi a főrendiházhoz, úgy, hogy a zárószámadás felett csak mindkét ház egybehangzó határozatából keletkező országos határozattal lehet dönteni.

A felmentésre vonatkozó országos határozat szövege a következő volt:

„1. Az 1870. évi állami költségvetési törvényben, valamint az időközben póthitel alakjában a minisztérium részére engedélyezett hitel ellenében az 1870. évi állami zárószámadás szerint előforduló túlkiadások, valamint a felmerülő kevesebb bevételek jóváhagyatnak.

2. Az 1870. évi állami zárószámadás, mely az 1870. évi állami háztartás eredményeül a következő összegeket tünteti ki:

előírányzott kiadás	206 662 377	frt	27½	kr.
előírányzott bevétel.	184 332 859	„	—	„
költségvetési hiány	22 329 518	„	27½	„
előírt kiadás	242 914 232	„	88	„
előírt bevétel	216 278 679	„	72½	„

	mutatkozó hiány	26 635 553	„	15½	„
	levonván a jövedelmet nem képező, illetőleg beruházásokra fordított, tehát költséget nem tevő tételekből				
5	eredő különbözetet.	15 083 020	„	37½	„
	marad valóságos hiány.	11 552 532	„	78	„
	mely a költségvetési hiány ellenében kedvezőbb	10 776 885	„	49½	„
10	összeggel ezennel jóváhagyatik és a minisztériumnak e tekintetben a tör- vényszerű felmentés megadataik.” ¹⁶³				
	Az 1886. évi zárszámadás tárgyában hozott határozat volt az első, amely számok idézését elhagyja, s <i>azóta ez a gyakorlat állandósult</i> . Ennek a határozatnak szövege a következő:				
15	„Az 1886. évi költségvetés és azt kiegészítő törvények által a minisztérium részére engedélyezett hitelek ellenében az 1886. év zárszámadása szerint előfordult túlkia- dások, előirányzat nélküli kiadások és kevesebb bevételek – ideértve a Ludovika Aka- démianál ^{CXXIV} felmerült címek közti átruházást is – jóváhagyatnak; és úgy ezekre, valamint az államháztartásnak az 1886. évi zárszámadásban részletezett összes ered- ményeire vonatkozólag a minisztériumnak a törvényszerű felmentés megadatik.” ¹⁶⁴				
20	A zárszámadásra vonatkozólag a képviselőház különösen az 1872., 1880., 1883., 1884., 1885. és 1893. évi zárszámadások tárgyalása alkalmával hozott fontosabb ha- tározatokat. Ezek közül különösen kitűnik az 1885. évi zárszámadás tárgyalásából kifolyólag 1889. november 5-én hozott nyolc pontból álló határozatoknak, az általá- ban úgynevezett „1889-i országos határozatoknak” nagy fontossága, melyeknek na- gyobb része azonban számviteli törvény hiányában inkább a számvitelre vonatkozik és ezért csak közvetve tartozik a zárszámadásra.				
25	A zárszámadási jog gyakorlása tekintetében általában kiváló fontosságúak a számvitelre vonatkozó törvények, amelyek a zárszámadás alapjául szolgáló szá- madások készítését és vezetését állapítják meg, valamint azok a rendeletek is, ame- lyek a számvitelre vonatkozólag az állami számvevőszékkal egyetértésben kiadatnak.				
30	Valahányszor azonban a parlament működése, vagy a közigazgatásnak a mun- kája külső vagy belső okokból akadályokba ütközik, ez nemcsak a költségvetésnek, hanem a zárszámadásnak a jogára is visszahatással van. Nem szólva ezúttal arról, hogy a hosszabb-rövidebb indemnitások az egész számvitel és az erre épülő zár- számadás tekintetében mennyi munkatöbbletet és nehézséget okoznak, szembetűnő ez különösen az exlexek és a világháborúban beállott munkatorlódás esetében.				
35	A Fejérváry-kormány kinevezése miatti obstrukció következtében 1905. évre nem jött létre költségvetési törvény és ezért a hosszú exlex után az államháztartás ideiglenes vitelére felhatalmazást adó 1906. évi II. törvénycikk 3. §-ában úgy ren-				

¹⁶³ Országgyűlési irományok. 5363. sz.

¹⁶⁴ A képviselőház naplója az 1888. évi március 12-én tartott ülésről.

delkezik, hogy az 1905. évi kezelésben tényleg előírt, valamint a tényleg befolyt bevételek és a tényleg utalványozott, valamint a tényleg teljesített kiadások az 1904. évi állami költségvetésről szóló 1904. évi XXI. törvénycikkben megállapított rovatrendszer (fejezetek, címek és rovatok) szerint számolandók el és 1905. évi költségvetés hiányában az állami zárszámadásban, az 1870. évi XVIII. törvénycikk 22. §-ában és az 1880. évi LXVI. törvénycikkben foglalt rendelkezésektől eltérőleg, előirányzati tételekkel nem hasonlítandók össze. 5

1910-ben a koalíciós kormány felmentése körüli huzavona és az új választások következtében szintén nem jött létre állami költségvetés és ennek következtében az 1910. évi III. törvénycikk, mely az 1910. évben viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról^{CXXV} rendelkezik, 3. §-ában az 1906. évi precedenstől részben eltérőleg azt rendeli, hogy minden kiadást és bevételt az 1908. évi L. törvénycikkkel törvénybe iktatott 1909. évi állami költségvetésben megállapított ama fejezet, cím és rovat terhére vagy javára kell utalványozni, amely az 1909. évi részletes előirányzatok alapján természetének megfelel, de a kiadások és bevételek az 1910. évre vonatkozó zárszámadásban ezúttal igenis összehasonlíthatók az évi költségvetés hiányában, a megelőző 1909. évre megállapított költségvetéssel. 10 15

A háború alatt, mint láttuk, az államháztartás rendjére állandóan zavaróan hatott az, hogy a háború folyamán nem jött létre új költségvetési törvény, hanem szakadatlan indemnitások alapján vezette tovább a kormány az állam háztartását. Hogy ez számviteli tekintetben mit jelent, arra később visszatérünk, de itt rá kell mutatnunk arra, hogy ez a körülmény, kapcsolatban azzal az állapottal, hogy a tisztviselők száma a katonai behívások következtében jelentékenyen csökkent, odavezetett, hogy a könyvelési munkálatok terén egyre nagyobb hátralék keletkezett, úgy, hogy máig az 1915/16. kezelési évre vonatkozó állami zárószámadás az utolsó, amelyet a legfőbb állami számvevőszék többévi késedelemmel ugyan, de mégis szabályszerűen befejezni és az országgyűlésnek előterjeszteni tudott. 20 25

A háború későbbi éveire és az azután lefolyt évekre nézve azonban a hátralék többé nem volt leküzdhető és e tekintetben különösen döntő akadályul szolgált az ország megcsonkítása, aminek következtében a számadások nagy része elveszett, valamint a forradalmak és főleg a bolsevizmus garázdálkodása az állami hivatalokban, amely a számadások és egyéb számviteli eszközök jelentékeny részét megsemmisítette. Ezért, hogy a számviteli rend legalább a forradalmak leküzdése utáni valamely időponttól kezdve újból helyreálljon, rendkívüli intézkedésre volt szükség. Rendes állami zárószámadások ezekre az abnormis évekre vonatkozólag nem lévén készíthetők, arra, hogy milyen eltérés legyen megengedve, a törvényhozás felhatalmazása kellett két okból. Egyrészt abból a formai okból, hogy törvényt kellett megváltoztatni, másrészt pedig azért, mert a parlament eminens jogát alkotó költségvetési joghoz szorosán hozzátartozó számonkérés jogának mikénti gyakorlását kellett megállapítani. Az 1920. évi XXVII. törvénycikk (indemnitás) 6. §-ának első bekezdése kimondotta, hogy az 1916. évi július hó 1-jétől 1920. évi június hó végéig terjedő időre, tehát az 1916/17., 1917/18., 1918/19. és 1919/20. költségvetési évekre vonatkozólag a rendes 30 35 40

állami zárószámadások helyett később röviden úgynevezett utalványozási kimutatások készítették oly módon, hogy az első az 1916/17., a második az 1917/18. költségvetési évekre, a harmadik az 1918. évi július hó 1-jétől 1918. évi október hó 31-ig a forradalom kitöréséig, a negyedik az 1918. évi november hó 1-jétől 1919. évi március hó 20-ig, azaz a bolsevizmus kitöréséig, a következő 1919. évi március hó 21-től augusztus hó 6-ig, tehát a bolsevizmus idejére és végül az utolsó az 1919. évi augusztus hó 7-től, tehát az ellenforradalmi kormány megalakulásától 1920. évi június hó végéig terjedő időszakokra vonatkozzék. Ezek a kimutatások a teljes zárószámadástól alaki berendezés tekintetében is eltértek, amely berendezést a pénzügyminiszter állapította meg,¹⁶⁵ s arra nézve az idézett törvénycikk csak annyit mondott ki, hogy azok a történt utalványozásokat és előírt bevételeket oly módon tüntessék fel, hogy azokból az egyes fent említett időszakokra nézve az államháztartás vitele elbírálható legyen. A fő eltérés a zárószámadásokkal szemben az, hogy megelégszik az utalványozások és az előírt és kivetett bevételek kimutatásával, s elengedi annak feldolgozását, hogy azokból mennyi került lerovásra és milyen hátralékok maradtak.

Az 1922. évi XVII. törvénycikk (indemnitás) 4. §-ában az 1920/21. költségvetési évre is kiterjeszti azt a rendelkezést, hogy rendes zárószámadás helyett az imént említettekhez hasonló utalványozási kimutatás készítettő, tehát csak az 1921/22. költségvetési évtől kezdve van rá kilátás, hogy újból rendes zárószámadás alapján lesz az államháztartás vitele elbírálható.

Végül rá kell mutatni arra, hogy az 1922. évi XVII. törvénycikk 3. §-ában még az 1921/22. évi zárószámadásra vonatkozólag is tartalmaz egy kivételes rendelkezést, azt tudniillik, hogy az 1921/22. évi költségvetési előirányzat rovatrendszere alapján lesz készítettő, amely költségvetési előirányzat, mint fent említettem, benyújtott ugyan a nemzetgyűlésnek, de törvényerőre sohasem emelkedett, csak közvetve rendelkezte el ugyancsak az 1922. évi XVII. törvénycikk 2. §-ában, hogy előirányzati keretei az 1922. évi július hó 1-jétől kezdődő indemnítások alatt irányítandók. Az 1923. évi IX. törvénycikk (indemnitás) 2. §-a ehhez hozzáteszi még azt, hogy az 1921/22. évi számadási évben történt utalványozások és bevételi előírások az 1921/22. évi költségvetési előirányzat hitelösszegeivel hasonlítandók össze.

Ugyanilyen rendelkezéseket tartalmaz az 1922/23. számadási évre nézve az 1923. évi XXXII. törvénycikk 3. §-a.

A parlament zárószámadási jogára nézve is tehát a helyzet ugyanaz, mint a költségvetési jogra nézve, hogy a tételes jog és a joggyakorlat nem fedik egymást, s csak a kettő egybevetésével lehet az élő jogot megállapítani.

Ennek az élő jognak a vizsgálata a tárgya a következő elméleti résznek.

165 93.923/1921–I. a. sz. pénzügyminiszteri rendelet.

3. A költségvetési jog elmélete

A történeti részben előadottak annak bizonyítására szolgáltak, hogy a magyar állam költségvetési jogának rendszeres tárgyalása nem szorítkozhatik a tételes jog kifejtésére, mert az egyrészt nem kimerítő, másrészt aránylag csak későn jött létre és azonkívül a törvényhozási akaratkijelentésekben a törvényhozó felfogásának gyakori megváltozása, sőt számos esetben következetlensége állapítható meg. 5

Ez a változás, illetve következetlenség okát azonban nem egy esetben kényszerítő külső körülményekben találja, amelyek súlyával a törvényhozónak is számolnia kell. Ezek a parlament számára részben a közigazgatásban találhatók.

A költségvetési jog tárgyalása tekintetében minden irányban helytálló megoldáshoz csak oly módon juthatunk, ha a kérdésnek ezeket a szövevényes szétágazásait is felderítjük. Ezért a továbbiakban a kérdést 10

1. közigazgatási,
 2. jogi és
 3. politikai
- szempontból kell tárgyalás alá vennünk.¹⁶⁶ 15

31. A költségvetés közigazgatási szempontból

I. A gazdálkodás az emberi élettől elválaszthatatlan feladat és az emberek társas alakulatai is szükségleteik kielégítésében gazdasági javakra, azok megszerzése végett pedig gazdálkodásra szorulnak. A gazdasági alanyok jelentékeny része kizárólag, vagy túlnyomó részben gazdálkodás céljára alakult, más nagy része azonban a gazdálkodást csak mint másodrendű célt, mint az elsőrendű céljának elérésére szolgáló eszközt tekinti. Ez utóbbi gazdasági alanyok alkotják a háztartó gazdaságok csoportját. A háztartás fogalmának lényeges alkotó eleme az adott fedezetből kielégíthető szükségleteknek fontosság szerint és a gazdasági alany céljának megfelelően való kiválogatása. 20

Az állam szintén nem kivétel ez alól a szabály alól és szükségleteinek kielégítésére gazdasági javakra van utalva. Az állam szükségletei közszükségletek és azok a szervek, akik e közszükségletek kielégítésére vannak hivatva, nem mint saját háztartásuk vezetői, hanem a köz háztartásának megbízottjaiként járnak el. Az állam háztartására jellemző az a körülmény is, hogy szükségletei nemcsak nagyszámúak, 25

166 Irodalom részben idézve van a jegyzetekben, s azon kívül összegyűjtve található a következő művekben: Tomcsányi Vilmos Pál. A parlamentek költségvetési joga, 1908. V–X. l. Magyar Jogi Lexikon. Állami költségvetés, Appropriáció címek alatt. Heckel. Das Budget. 1898. Bibliographia 305–354. l. Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Budget és Budgetrecht címek alatt. Jéze. Cours élémentaire de Sciences des finances. 1912. 5. édition. Stourm. Le budget. 6. édition 1909. Irodalom idézve a jegyzetekben. 2–3. l. Société des Nations. Memorandum sur les finances publiques 1921. Genève.

hanem egész területén szétszórva, sőt részben külföldön jelentkeznek és elégtendőők ki. Ez a szétszórtan, nagyszámú megbízott által vitt gazdaság ennek következtében is egységes irányításra szorul. A modern államháztartásnak különleges jellemvonása továbbá az, hogy bevételei, amelyekkel nagyszámú kiadásait fedezheti, túlnyomó
 5 részben nem magángazdasági jövedelemből származnak, hanem szuverén hatalmának gyakorlásával a hatalmának alávetett gazdasági alanyok jövedelmének kisebb-nagyobb részét veszi közszolgáltatásokra igénybe. Ezekből a tényezőkből meg-
 rajzolódik az állam gazdálkodásának természete.

Az állam, mint gazdasági alany, a nagy gazdasági egységek közé tartozik. Ennek
 10 következtében szüksége van mindazokra a gazdasági, szervezeti és technikai berendezésekre, amelyeket a gazdasági élet e célból a maga használatára kifejlesztett. Mindenekelőtt nem nélkülözheti a könyvvitelt. A vagyonváltozásokat fel kell jegyezni, 1. hogy azok feledésbe ne menjenek, 2. hogy a feljegyzések alapján a gazdálkodó alany vagyona és annak egyes részei megállapíthatók, 3. a gazdálkodás eredménye
 15 kiszámítható legyen és 4. hogy a megbízottak működése a számadások segítségével ellenőrizhető, azok működésükért felelősségre vonhatók legyenek. A könyvvitel ma már oly tudományos fejlettségi fokon van, hogy annak számára nem probléma a gazdálkodás bármilyen alakulásának nyomon kísérése. A különböző természetű és irányú gazdasági alanyok céljaira megfelelő különböző könyvviteli rendszerek
 20 alakultak ki. A magyar államháztartás ebben a tekintetben, mint láttuk, meglehetősen megállapodottságra jutott el, amely megállapodottság mutatja azt, hogy megoldatlan kérdések, új célkitűzések e téren nincsenek.

A könyvvitel csak akkor éri meg a ráfordított munkát, és a könyvviteli rendszer csak akkor érdemli meg a tudományos tekintélyt, ha alkalmas a gazdálkodás
 25 eredményeinek kimutatására. Az eredményt folytatólag vitt gazdaságnál, amilyen az államé is, szabályszerűen visszatérő időpontokban, évenként, vagy annak meghatározott szakaszaiban szokták kimutatni. Ez a vállalatoknál a számlák lezárása és a mérlegkészítés, az államnál a zárószámadás.

Eredmény csak úgy állapítható meg, ha a könyvvitel adatai megbízhatók. A megbízhatóság egyrészt arra vonatkozik, hogy a vagyonváltozások hűen, összességében
 30 pontosan legyenek megörökítve és másrészt, hogy a feljegyzések teljesek legyenek, azaz a vagyonnak minden változásáról felvilágosítást adjanak. Ha ezeknek a feltételeknek megfelelnek, akkor alkalmasak egyúttal a vagyonkezelésben részt vevő megbízottak sáfarkodásának ellenőrzésére, hűségük megállapítására. Ezért kifejlődött a könyvvitel helyességének ellenőrzése és annak alapján a vagyonkezelők meg-
 35 számoltatása, s ezek alkották a parlamentek költségvetési jogának kialakulása előtt fennállott számvevőszékeknek is feladatát.

Az államháztartás méreteinek növekedésével, mint láttuk, terjedt és egyre tökéletesedett annak könyvviteli rendszere s könyvelésének megbízhatósága is, valamint
 40 törekedtek lehetőleg az állam egész gazdálkodását feltüntető zárószámadások kitermelésére. A számadási eredmények szolgáltak ugyanis az államban is, mint minden gazdaságban, a múltra vonatkozó tanulságok alapjául és a gazdálkodás folytatásában

követendő útmutatásul. Ezek a hasznai a könyvvitelnek általánosak minden gazdaságra nézve és ezért függetlenek az ország alkotmányos berendezéseitől. Egyaránt előfordulnak magánosok, közjogi testületek gazdaságában, abszolút vagy alkotmányos, monarchikus vagy köztársasági, rendi vagy parlamentáris alkotmány szerint élő államokban.

5

A gazdálkodás folytatására vonatkozó tanulságok és a jövőre szóló tervek szintén csak írásba foglalva szolgálhatnak állandó irányításul. Háztartó gazdaságban, ahol a fedezendő szükségleteknek jellegzetes kiválogatására van szükség, hogy a háztartó gazdaság céljainak elérése szempontjából fontos szükségletek kielégítése biztosítható, az írásba foglalásnak a kielégítendő szükségletek felsorolására és azok terjedelmének megállapítására, a rájuk fordítandó összegek megállapítására is ki kell terjednie. Viszont a bevételek megállapítása azért szükséges, hogy a kiadások határa kitűnjék. Vagy szaporítani kell a bevételeket, hogy nélkülözhetetlen kiadások fedezetet találjanak, vagy pedig a bevételek növelésének lehetetlensége esetén a szükségletek szállíttassanak le, végül abban az esetben, ha a kiadások a bevételek korlátai közé nem szoríthatók, tehát a kezelés hiányt mutat fel, abban az esetben a modern államnak is módjában van a hitelt igénybe vennie.

10

15

A kiadások és bevételek ily részletes előirányzása, amelynek célja a gazdálkodásnak egy következő időszakban való tervszerű folytatása és amellel az államháztartás gazdasági egyensúlyának lehető biztosítása, ez a *költségvetés fogalma*.

20

Ha költségvetés alapján folyik az államháztartás továbbvitele, akkor biztosítva van annak anyagi rendje, mert a pénzügyi igazgatás látja minden intézkedés anyagi horderejét és megvan a lehetősége az anyagi egyensúly fenntartására szükséges pénzügyi rendszabályok kiválasztásának és indokolásának. Együttal az államháztartásban kellő takarékoságnak érvényesítése mellett a költségvetés zsinórmértékül szolgál arra is, hogy az állam adóztatási hatalmával polgárainak vagyoni erejét milyen mértékű közszolgáltatásokra^{CXXVI} vegye igénybe. Végül a modern állam nem nélkülözhetvén a közhitelnek igénybevétele, költségvetés és zárószámadás a legalkalmasabbak a hitel bizalmának felkeltésére. Különösen alkotmányos államokban, ahol az államháztartás vitelének nyilvánossága biztosítva van, szolgál a költségvetés az államháztartás helyzetének megítélésére megbízható alapul, ami a hitelnyújtásnak előfeltétele. Különösen áll ez akkor, ha az állam nemcsak saját polgárainak, hanem a külföldnek hitelnyújtását is igénybe akarja venni, amely hitel rendszerint csak tisztán üzleti alapon szokott rendelkezésre állni.

25

30

A költségvetés tehát fontos abból a szempontból, hogy az állam, mint a közgazdasági élet egyik tényezője, a többi közgazdasági alanyok támogatását megszerezhesse, amikor tehát azokkal szemben alárendelt viszonyban van. De fordítva is nagy jelentősége van amiatt, mert viszont az államháztartás helyzete a többi gazdasági alanyok sorsára igen nagy befolyással van, az államháztartás egyensúlya egyrészt a polgárok vagyoni erejének kímélését: kisebb adóterhet jelent, másrészt az ország gazdasági helyzetének általános felvirágzására, a többi gazdasági alanyok helyzetének általános javulására vezet.

35

40

- Az államháztartás irányítása tehát az ország egész sorsára kiható jelentőségű. E fontosságánál fogva az a kívánatos, hogy ne ötletszerű legyen, a mindenkori erősebb vagy hangosabb érdekeknek kielégítéséből álljon, hanem nagy körültekintéssel, messze kitűzött célokkal és a gazdasági élet szakadatlan folytonosságával számolva történjék. Tehát nagystílú pénzügyi programra van szükség, amely az egész közgazdasági élet berendezkedésének alapjául szolgál, a termelés, fogyasztás, jövedelemképzés, bel- és külkereskedelem tekintetében hosszabb időre szóló tervek szolid [szilárd – K. Gy.] kidolgozására és reális megvalósítására lehetőséget és biztosítékot nyújt. Ez mind kifejezésre jut az állami költségvetésben. Ezért közgazdasági szempontból kívánatos, hogy a költségvetés is, mint a pénzügyi program, hosszabb időre készüljön. A pénzügyi kormányzat nem változtathatja évről évre célkitűzéseit. Ez nem jelenti azt, hogy hosszabb időre való program megállapítása teljes merevséggel történjék. Számolnia kell az élet változó viszonyaival, amelyek gyakran új szükségleteket vetnek fel s régieket csökkentenek vagy megszüntetnek. A gazdasági élet szövevényessége és egyre sűrűbb és erősebb nemzetközi összefüggései tehát mind magának a pénzügyi tervnek időnkint való módosítását, fejlesztését, mind annak a konkrét időszakra, az adott szükségletekhez való alkalmazását teszik szükségessé. Ez a kétirányú változás azonban nem történik egyenlő ütemben. A pénzügyi program mindig hosszabb időre szól, nagyobb vonásokban nyer kifejezést, a konkrét gazdasági program viszont annak keretében és annak szellemében rövidebb időszakokra. A költségvetés tehát mintegy a pénzügyi program vetülete, amely a nap állásához igazodik: egyszer nagyobb, egyszer kisebb, de szabályszerű időközökben változik és mindig ugyanannak a programnak a kifejezője.¹⁶⁷
- Ez egyúttal jelenti azt is, hogy az államnak mindig kell pénzügyi programjának lennie, mert gazdasági szempontból jó költségvetés másként, mint egy nagystílú program megvalósításának egyik lépcsője, nem is képzelhető.
- Ennyit a költségvetésnek magyarázatára abból a szempontból, hogy az nagy háztartás tervszerű vitelére pusztán gazdasági szempontból is szükséges.
- II. Ezenkívül azonban a költségvetés az állami háztartásban más jelentőséggel is bír. A modern centralizált állam^{CXXVII} igen sokféle szükséglet kielégítését tekinti feladatául. E szükségletek nagy része erkölcsi célok elérése, közrend, közbiztonság, közoktatás stb., más része a szociális kérdések megoldása, közegészség, közjólét stb. gondozása s csak egy részük vonatkozik céljánál fogva a közgazdaság terére. Mégis, mint fent kifejtettük, nincs az állami életnek egyetlen tere sem, amelynek kielégítése anyagi javak felhasználását nem tenné szükségessé, s ezért kell az államnak céljai elérése végett háztartást vinnie. Az állami konkrét célok megvalósítása nagyszámú tisztviselő és munkás közreműködésével történik, akik közzolgálati viszonyuknál fogva hivatali kötelességük teljesítéseképpen vezetik és kezelik az állam háztartását is, nincsenek — az állami üzemek némely tisztviselőit és alkalmazottait kivéve —

¹⁶⁷ Heckel. Das Budget. 8. lap.

kötelességük pontos elvégzésében és munkateljesítményük minősége tekintetében anyagilag érdekelve, sem nekik, sem főnökeiknek nem fűződik semmiféle érdeke ahhoz, hogy bármely állami szükséglet kielégítése milyen anyagi áldozattal történik.

Ehhez járul az a helyzet, amelyre fent szintén rámutattunk, hogy az államnak sokoldalú és nagyon változékony szükségletei szétszórtnak, egyidejűleg a földkerekség igen különböző pontjain elégitendők ki, úgy, hogy azoknak konkrét megállapítása a centrumból nem lehetséges, hanem az állami szervek hierarchikus felépítése mellett általános szabályozásra van szükség, amely az egyes szerveknek hatáskörét és működésük irányelveit megszabja, azok részletes kivitelét pedig erkölcsi és jogi felelősség mellett egyéni belátásukra bízza.

Ez az általános szabályozás, a kötelező irányadás elkerülhetetlen az állam háztartásának vitelében is, ahol az államháztartás vitelében részt vevők anyagi érdekeltségüknél fogva nem, hanem csak hivatali kötelességüknél fogva köthetők meg az állam anyagi javainak felhasználásában. A közszolgálati kötelezettségből folyik a felelősségre vonás, ami az államháztartás tekintetében az összes kiadásoknak és bevételeknek különböző szempontból való ellenőrzésében nyilvánul. Az ellenőrzés vonatkozik egyrészt a pénz- és vagyonkezelés hűségére, ez a kezelési ellenőrzés, másrészt a kiadások és bevételek elrendelése tekintetében a költségvetésben és más jogszabályokban felállított részletes kötelező irányelvek és korlátok pontos betartására, amit közigazgatási ellenőrzésnek neveznek.¹⁶⁸

A költségvetés az államháztartásra nézve tehát sokkal több, mint olyan pénzügyi szabály, amely a kiadások és bevételek egyensúlyának biztosítására szolgál. Pusztán ez elérhető volna azáltal is, ha a kormánynak bizonyos átalányösszeg állana rendelkezésére, vagy legfeljebb az egyes igazgatási ágak szükségletei volnának külön-külön összegekben meghatározva. A közigazgatás szempontjából a költségvetés jóval több: az összes állami szükségletek mérlegelése és elfogadása vagy elutasítása, tehát az állam egész működési körének és annak egész tartalmának tárgyi szempontok, szükségesség és hasznosság szerint való elbírálása s annak vizsgálata, hogy a fennálló törvények a kitűzött állami célok szempontjából milyen fontosságúak. Ilyen szempontból véve az állami költségvetés az állam egész működési programjának, nemcsak egy pénzügyi programnak felállítása. Ez magyarázza egyúttal azt, hogy az állam szükségleteinek beható megfontolás alapján való megállapítása járhat azzal az eredménnyel, hogy az azok kielégítéséhez szükséges összeg felülmúlja a fedezetül rendelkezésre álló bevételeket, azaz hogy a költségvetés a gazdasági időszak elején már hiánnyal állapíttassék meg. Ez akkor, ha a költségvetés tisztán pénzügyi rendszabály volna, vagy ha az állam tisztán gazdasági alany volna, nem volna lehetséges. A költségvetés ily módon felfogva, úgy tudniillik, hogy az az összes állami feladatok mérlegelését és rendszeres összefoglalását jelenti, egyúttal magasrendű kormányzati tevékenységet is jelent: az egész állami élet szervezését.

168 Vö. alább 3226. alatt.

Mi az organizáció? Legmélyebb értelmében: részek egységbe foglalása, részekre oszló egység, amely észszerű cselekvés céljára jön létre! Különböző elemei vannak.¹⁶⁹

5 Az ember lelki szükségleteihez tartozik a társulás, embertársával való egyesülés. Köszükségletek felismerése, az ebből származó közös célkitűzések, amelyek együttesen valósíthatók meg, társadalmi alakulatokat hoznak létre. A társadalmi alakulatok egymástól abban különböznek, hogy azokat más-más szabályok tartják össze. Ezáltal az emberek kisebb-nagyobb száma egy-egy önálló társadalmi egységgé tömörül, amely keletkezésénél fogva összetett marad. Az összetartó kapocs a közös cél és az együttműködést biztosító közös szabályok, amelyek lehetnek erkölcsi, nyelvi, 10 vallási, jogi stb. szabályok.¹⁷⁰ Az összetartozás azonban az emberek szabadságát jelentékeny mértékben megköti. E kötelék fenntartásának fontos feltétele tehát a célok helyes kitűzése, oly módon való megállapítása, hogy azok a közösség, az egész szervezet céljainak ismertessenek el és így elfogadásuk a szabadsággal összeegyeztethetetlen ne legyen.

15 A szabadságon kívül a társas kapcsolat másik eleme, hogy annak tagjai egyéni önállóságuk megtartása mellett egyúttal egy magasabb rendű egésznek is részei. Egész és rész tehát egyidejűleg mindenki. Ez minden közösség ismertetőjele. E ket-tős szerep a közösség céljainak megvalósítása szempontjából mint munkamegosztás és munkaegyesítés jelentkezik. Munkamegosztás kisebb-nagyobb fokban minden 20 társadalmi közületben előfordul. Nemcsak a családban, a műhelyben, az irodában és a harctéren, hanem a szellemi termelés, a tudományos és karitatív működés terén is stb. A hivatások kialakulása a munkamegosztásnak intézményes kifejezése a társadalomban.

Végül az organizáció harmadik eleme a gazdaságosság. A közös célnak munkamegosztás útján való megvalósításában irányító a gazdaságosság elve, az hogy 25 mentül kisebb áldozattal mentül nagyobb eredményt, minden áldozattal a lehető legtöbbet érjük el. És ez az a pont, ahol a *költségvetés, mint az egész állami élet szervezésének alkalmá és egyúttal kényszerűsége jelentkezik.*

30 Az állam a legmagasabb rendű társadalmi alakulat. Élete elvben örökkévaló, tagjai állandóan megújulnak. Céljai, azaz szükségletei, amelyek mind a közösség szükségleteiként jelentkeznek, igen sokfélék és szétszórtan jelentkeznek, s azonkívül állandóan változnak, úgy, hogy azoknak időről időre visszatérő módon való szám-bavétele és elbírálása szükséges.

Ezeknek a köszükségleteknek időről időre való elbírálása és újból való megál-lapítása a költségvetés összeállítása által történik, ami azonban fogalmilag magával 35 hozza a gazdaságos megvalósításra való törekvést. Ez elsősorban annak elbírálását jelenti, hogy csak olyan szervei legyenek az államnak, amelyek az állami célok megvalósítására alkalmasak, ugyanazt a munkát ne végezzék többen és többfelé, mint

¹⁶⁹ H. Niklisch. Organisation. 1920.

Arnold van Gennep. Le génie de l'organisation, 1915.

A. L. Galéot. Précis de l'organisation théorique et pratique. 1920.

¹⁷⁰ Somló. Juristische Grundlehre. Leipzig, 1917. 249. l.

amennyire szükség van. Szervek és eszközök létesítése és fenntartása nem öncél, hanem csak eszköz a célok megvalósítására.

Oly nagy és komplikált szervezet áttekintése és vezetése, mint az államé, a szervezésből származó munkamegosztás reciprokját, a munkaegyesítést, az analízissel szemben a szintézist, az igazgatással szemben a kormányzást jelenti. Ezt a szintézist végezni kell minden körülmények között, s ha nem is lehet szakadatlan figyelem tárgya, sűrűn vissza kell térni rá. Végezni lehet s ez a szabályszerűen visszatérő alkalom, mely egyúttal kényszerűség is, a költségvetésnek évről évre való összeállításánál, ami elkerülhetetlenné teszi a szükségleteknek fontosság szempontjából való elbírálását és így eldöntését annak is, hogy valamely állami szerv felállíttassék vagy fenntartassék, fejlesztessék vagy megszüntetessék-e? Ennek nagy fontossága van a közigazgatási szervek működésének jósága szempontjából. A munkamegosztás, a hatáskörök helyes megállapítása, a felesleges tagolás kiküszöbölése és az állandó ellenőrzés biztosítása azok az eszközök, amelyekkel az állami tevékenység színvonalát magas fokra emelhető. Amit eddig a költségvetésről mondtunk, az mind arra vall, hogy a költségvetés készítése és megalkotása a közigazgatás feladatai közé tartozik. A közigazgatás az általánosságban kitűzött állami céloknak konkrét megvalósítása. Az általános iránynak megfelelő részcélok kitűzése. A megvalósításra hivatott szervek kijelölése és irányítása, működésük feltételeinek megteremtése, mindez a költségvetés alkotásának is tartalma.

Az anyagi javak fontossága maga elég ok arra, hogy a pénzügyi tárca kiváló jelentőségű legyen. Az állami közigazgatás szervezésének a költségvetéssel való szoros összefüggése azonban és az általános pénzügyi programmal való kapcsolata a pénzügyminiszternek szerepét a kormány tagjai közt különleges súlyhoz juttatja és neki az egész állami életre nagy befolyást biztosít. Ezért azok az uralkodók a múlt századokban is, akik jó szervezők és akiknek messzelátó céljaik voltak, a pénzügyekre mindig rendkívül nagy súlyt helyeztek. Napóleon minisztereivel, Mollien-nel és Gandin-nel a pénzügyi igazgatás apró részleteibe is elmélyedt.¹⁷¹ A pénzügyminiszter szerepe és súlya azonban a mai közigazgatási és miniszteri szervezetben csak tényleges és csak erkölcsi eszközökkel lehet biztosítva, annak jogi megállapítása a többi miniszterek felelősségének elvével nem egyeztethető össze.

A kormány tagjai közötti tényleges erőviszony ceteris paribus^{CXXVIII} a pénzügyminiszter javára dönti el a mérleget, ami könnyen és aránylag sűrűn odavezet, hogy a pénzügyminiszter veszi át a kormány vezetését, vagy a kormányelnök a pénzügyminisztériumét, ami a hatásköröknek megfelelő elrendeződésére is vezet. Erre külföldön s nálunk is Kossuth Lajostól kezdve számos példa merült fel. A pénzügyminiszteri tárcának eme kiváló súlya azonban nem szorul jogi biztosításra. Ezért volt elhibázott az a törekvés, mely nálunk az 1920. évi XXVIII. törvénycikk megalko-

171 Say: Nouveau dictionnaire d'économie politique. Art. Budget.

tásában nyert rövid időre kifejezést,¹⁷² s a pénzügyminiszternek a többi miniszter hatáskörébe való benyúlásra jogi lehetőséget adott.

Hogy azonban a fejlődés eredménye bizonyos körülmények közt lehet a pénzügyek vezetőjének a többi szervek fölötti intézményes kiemelkedése, arra meggyőző
5 példa van a magyar alkotmány történetében. A királyság első századaiban a királyi háztartás dománialis^{CXXIX} természetére való tekintettel a pénzügyigazgatás az alispánok vezetése alatt álló vármegyék és a királyi palota ispánjának, a nádornak vezetése alatt álló udvari gazdaság közt volt megosztva. A nádornak és az alája rendelt udvarnokoknak funkciója ebben az időben a királyi magánuradalmak magángazdasági
10 terményszolgáltatásainak behajtásában és a beszolgáltatott jövedelmek kincstári kezelésében állott. A királyi háztartás kezelésének decentralizálása következtében a nádor, aki kezdetben a vármegyés ispánokkal egyenrangú, sőt tekintettel az uralkodótól való közvetlenebb függését, alárendeltebb helyzetű volt, a központi ellenőrzés gyakorlására nyert megbízást és ez ellenőrző pénzügyigazgatási^{CXXX} funkciójából
15 indult ki jogállásának az a fejlődése, hogy idővel a vármegyék legfőbb hatóságává és az ország első közjogi méltóságává emelkedett.¹⁷³

A pénzügyigazgatás vezetésének, illetőleg a központi ellenőrzésének funkciói később önálló embert tettek szükségessé és áthárultak a királyi terményjövedelmek
20 kezelésével és őrzésével megbízott tárnokok mesterére, akikből az 1291. évi IX. törvénycikk óta a központi pénzügyigazgatás feje, és a nádort rangban és tekintélyben közvetlenül követő országos főméltóság lett.¹⁷⁴

Ez a magyar jogtörténetből vett tanulságos bizonyítéka a hatáskör fontosságának, s megfelelő példa a jogállás fokozatos kifejlődésére is.

A modern alkotmányos államokban a parlamenti rendszer mellett az állami
25 költségvetés megállapításának jogát a parlamentek gyakorolják. Ezt a jogukat az alkotmány egyik sarkételének, egyik legnagyobb fontosságú jogosítványuknak tekintik, s annak kivívásáért és védelmére mindig a legnagyobb áldozatokkal harcoltak és feltékenyen vigyáztak. A parlamentek költségvetési jogának elméleti alapja két tételben található. Az egyik az, hogy az általános állami célkitűzés a törvényhozás ha-
30 táskörébe tartozván, a költségvetés megállapítása, amely az általános célok konkrét részletekben való kitűzését és megvalósításuk terjedelmének megállapítását jelenti, szintén a törvényhozás által teljesítendő. A másik az, hogy az állam magángazdasági jövedelmei ma már számottevő szerepet nem játszanak, hanem kiadásai túlnyomó
35 részét adóztatási hatalma által az állampolgárok vagyoni erejének igénybevétele útján fedezi. A magántulajdon elvének ez a flagrális megsértése, helyesebben korlátozása azonban az államnak olyan térre való átnyúlását jelenti, amelyen a modern alkotmányok az államhatalom önkorlátozását: az egyén jogkörének sértetlenségét

¹⁷² Az 1921. évi XXXIV. tc. 5. §-a hatályon kívül helyezte.

¹⁷³ Hóman Bálint: A magyar királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában. 1921. 32. l.

¹⁷⁴ Uo. 45. l.

biztosítják és ennek következtében e szabály alól való kivételt is csak a törvényhozás állapíthatja meg.¹⁷⁵

A parlamentarizmus lényegét éppen abban látják, hogy maga a nép képviselői útján állapítsa meg azokat a terheket, amelyeket az állam érdekében vállalni és viselni hajlandó és a költségvetési jog tartalma egyrészt e terhek pontos megállapítása, másrészt ugyancsak a parlament által való ellenőrzése annak, hogy az adókból és egyéb közterhekből származó bevételek tényleg a parlament által megszavazott célokra fordítottak-e.

E célok minél precízebb megvalósítása érdekében a parlamentnek arra kell törekednie, hogy a közszükségleteket minél kisebb időközökben állapítsa meg és azok felhasználását minél sűrűbben megvizsgálja. Egyrészt a parlamentnek eme törekvése, másrészt gazdasági szempontból helytálló pénzügyi program ama természeté, hogy az hosszabb időre, lehetőleg évek sorára előre állapítandó meg és közben alapelveiben ne változzék, ellentétes törekvések és a köztük való kompromisszum eredménye az az általános gyakorlat, hogy az állami költségvetést a parlamentek 1-1 évre állapítják meg és az állami zárószámadások is ugyanerre az időszakra vonatkoznak.

Az a körülmény azonban, hogy a költségvetés megállapításának jogát a törvényhozás magának tartja fenn, nem változtat a funkció természetén. A költségvetés megállapítása lényegileg közigazgatási funkció marad és annak a törvényhozó hatalom által való végzése az államhatalmak Montesquieu által felállított megosztásának elvébe ütközik.¹⁷⁶ Ebből szorosan következik az, hogy a törvényhozás költségvetési és zárószámadási jogának gyakorlásában maga is alá van vetve a közigazgatás szakszerűsége követelményeinek és ez nem olyan terület, amely a törvényhozás szuverén korlátlanságának érvényesítésére alkalmas. Éppen ezért, mint látni fogjuk, magának a parlament költségvetési jogának alakulása számos esetben közigazgatási, pénzügytechnikai és gazdasági okokból megy át módosulásokon.¹⁷⁷ Különösen mutatkozik e momentum hatása a költségvetési időszaknak, a költségvetés tagozatának, a költségvetéstől való eltérések engedélyezésének, a számvitel szabályozásának és a zárószámadás berendezésének megállapítása és fejlődése stb. tekintetében.

¹⁷⁵ Concha. Politika. I. 488. l.

Tomcsányi Vilmos Pál, i. m. 135. skk.

¹⁷⁶ Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901. IV. k. 483. l.

¹⁷⁷ „Az egyes állami feladatoknak (pénzügy, rendészet, közigazgatási politika stb.) változhatatlan törvényektől függő belső természete van... A közigazgatás a maga saját életelvei szerint működő nagy jelenségekört alkot, mint külön erő érvényesül, sőt esetleg az alkotmány alapirányára is módosítólag hat, amit úgy fejezünk ki, hogy az alkotmányban kifejezett nagy elvek a gyakorlatban teljesen nem érvényesülnek, az életbe nem mennek át.” Concha: Politika. II. k. 3. l.

32. A költségvetés jogi szempontból

I. A modern pozitív jogban több költségvetési rendszert lehet megkülönböztetni. Ezek legfontosabbjai:

1. Az angol rendszer,^{CXXXI} melyet az észak-amerikai Egyesült Államok is nagyjából átvettek, abban áll, hogy nincs egységes budget, nincs olyan törvény, amelyet költségvetési törvénynek hívnának, hanem a kiadások és bevételek egyaránt megoszlának részben olyanokra, amelyek állandóan érvényesek és részben olyanokra, amelyek évről évre változó összegekben szavaztatnak meg.

2. A francia költségvetési rendszer.^{CXXXII} Ezt vette át Belgium, s annak közvetítésével mi is. Ebben a budget előírányozza az összes kiadásokat és az összes bevételeket és azok évről évre esnek a parlament megállapítása alá.

3. A porosz^{CXXXIII} és az azt átvevő német birodalmi költségvetési rendszer, úgy, mint az a világháború végéig fennállott, a tudományos irodalomban legbehatóbb feldolgozásban részesült és leginkább juttatta kifejezésre azt a körülményt, hogy a költségvetés megállapítása tulajdonképpen közigazgatási, nem pedig törvényhozási funkció és ezért a törvényhozás funkcionálásának hiányában a közigazgatás szükségai irányadók.

Ezekkel a rendszerekkel azonban behatóan nem foglalkozhatunk, csak akkor térünk ki rájuk, amikor az tárgyunk megvilágítására közvetlen haszonnal jár.

II. A költségvetés megállapítása, mint mondtuk, közigazgatási tevékenység, amelyet nálunk a törvényhozás saját hatáskörébe vont. Megjelenési formája: törvény. Jogi jelentősége van, amelyet vizsgálnunk kell abban a tekintetben, hogy nincsenek-e az egyéb törvényekre érvényes szabályoktól és elméleti megállapításoktól eltérő vonásai, valamint tanulmányoznunk kell azt, hogy végrehajtása során, tehát a közigazgatásban milyen jogi momentumok merülnek fel és azokat is pontosan meg kell határoznunk.

321. A költségvetési felhatalmazás

3211. A költségvetés előkészítése

Az állami költségvetés kezdeményezése és előkészítése tekintetében a kormánynak különleges helyzete van. Amíg minden más törvényjavaslatot az országgyűlés bármely tagja kezdeményezhet és akár a képviselőházban, akár a főrendiházban előterjeszthet, addig a költségvetésre nézve már az 1848. évi III. törvénycikk óta törvénybe van iktatva az a rendelkezés, hogy azt a képviselőházban kell előterjeszteni s a számviteli törvény (3. §) több évtizedes megelőző gyakorlatnak megfelelően kimondja, hogy a pénzügyminiszter ott a minisztertanácsban véglegesen megállapított állami költségvetési előirányzatot köteles benyújtani.

Az előkészítés oly módon történik, hogy a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke, tehát azok a hatóságok, akik közvetlenül a számviteli törvény alapján

bírnak utalványozási joggal, előkészítik a saját kezelésükre vonatkozó kiadásoknak és bevételeknek következő évi részletes előirányzatát és azt minden év december hava közepéig, tehát a költségvetési év kezdetét megelőző hat és fél hónappal a pénzügyminiszterhez juttatják. Hogy ezt tehessék, a miniszterek kénytelenek az alájuk rendelt utalványozó hatóságoknak és állami intézményeknek várható bevételeiről és szükségleteiről tájékozást szerezni, hogy annak alapján állíthassák össze saját tárcájuk előirányzatát. 5

A pénzügyminiszter a minisztertanácsai által hozzá juttatott tárca-előirányzatokat, valamint saját tárcájának előirányzatát az állami költségvetésbe foglalja össze, hozzá főösszmázatot és mérleget készít és végleges megállapítás végett a minisztertanács elé terjeszti. 10

Mindezek a körülmények indokolják azt, hogy a költségvetési törvény kezdeményezésére a törvényhozás egyes tagjai nem vállalkozhatnak, mert nem rendelkeznek az állam várható szükségletei és bevételei tekintetében olyan tájékozottsággal, hogy a költségvetés előirányzatát figyelemre méltó pontossággal készíthetnék elő. Ennek következtében a számviteli törvénynek idézett rendelkezését (3. §), valamint az egész magyar parlamenti gyakorlatot szokásjognak elfogadva, tekinthetjük tilalomnak is arra nézve, hogy a költségvetési törvény tekintetében egyes képviselők kezdeményezési joggal éljenek, illetve kétségtelen, hogy a képviselőház netalán benyújtott ily tárgyú javaslatot nem venne tárgyalás alá. 15 20

A pénzügyi tudomány a költségvetési javaslattal szemben általában a következő követelményeket támasztja:

1. egység és teljesség, 2. valóság és pontosság, 3. rendszeresség és végül 4. részletesség.¹⁷⁸

Ezeknek a magyar állami költségvetések a következő módon felelnek meg:^{CXXXIV} 25

ad 1. Az egység és teljesség követelménye azt jelenti, hogy az államnak egy költségvetésben kell összes bevételeit és kiadásait összefoglalnia, hogy ily módon az államháztartás egész terjedelmében áttekinthető legyen, az államháztartás alakulására befolyást gyakorló összes körülmények a költségvetésben helyt foglaljanak és azonkívül más gazdasági tényezők működésével számolni ne kelljen. 30

Hogy a magyar állami költségvetés ennek a feltételnek megfelel, az következik a számviteli törvény 21. §-ából, mely kimondja, hogy minden állami kiadást vagy bevételt a költségvetés valamely fejezetének, címének és rovatának terhére vagy javára kell utalványozni, mégpedig úgy, amint az a költségvetés részletes előirányzatának leginkább megfelel. A 23. § pedig kimondja, hogy az egyes kezelési ágakra megszavazott hiteket a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke nem növelhetik semminemű külön jövedelemmel, hanem kötelesek az évi kezelésben felmerülhető bármily jövedelmet, amennyiben azt előirányzatukba fel nem vehették, a bruttó számadási rendszernek megfelelően, a zárszámadásban mint „előirányzat nélküli” bevételt kimutatni. 35 40

178 Tomcsányi Vilmos Pál: A parlamentek költségvetési joga. 202. skk.

ad 2. A költségvetés valódisága és pontossága alatt azt értjük, hogy a tételek a valóságban tényleg létező szükségletekre és valóban befolyó bevételekre vonatkoznak, azokra a célokra irányoztassanak elő, amelyekre tényleg fordíttatni fognak, vagy amely forrásokból tényleg származnak, végül, hogy a tételek olyan összegekkel
5 szerepeljenek, amelyek az államháztartásnak a költségvetési év folyamán várható alakulásának lehetőleg pontosan megfelelnek.

Ez utóbbi kettőt jelent: 1. azt, hogy mivel az államháztartás a mai pénzgazdálkodás következtében az állam pénztárába befolyó bevételek és azok terhére kifizetett kiadások alakjában bonyolódik le, a kiadások és a bevételek a költségvetésben
10 a bruttó rendszer szerint, tehát mind a kiadásoknál, mind a bevételeknél egyfelől a kiadási ágakkal kapcsolatos bevételek, másfelől a bevételi ágakkal szemben előforduló kiadások elkülönítve, ne pedig kompenzáltan; 2. hogy az előirányzat tételei a gazdasági életnek megfelelő egységárak és a közigazgatás szükségletének alapos kiszámítása alapján irányoztassanak elő.

A magyar állami költségvetés e feltételnek megfelel, amennyiben a számviteli törvény 5. §-a kimondja, hogy az előirányzás mind a kiadásokra, mind a bevételekre nézve bruttó összegekben, a 12. § pedig, hogy folyó készpénzben történjék.

A számviteli utasítás gondoskodik arról, hogy a költségvetésnek azok a tételei, melyek nem állandók, tehát nem külön törvényekben, állami szerződésekben, vagy
20 az állami közigazgatás állandó szabályaiban megállapított összegekkel irányozandók elő, mint a civillista,^{CXXXV} az államadósságok kamatterhe, a Magyar Tudományos Akadémia segélye (1923. évi I. törvénycikk) stb., röviden a változó tételek előirányzata három alap egybevetésével számíttassanak ki: a) az utolsó állami költségvetés és b) a költségvetési évet megelőző rendszerint három úgynevezett tapasztalati év
25 eredményei, c) az időközben alkotott törvények, intézmények, létszámszaporítások vagy csökkentések és általában mindazon viszonyok és körülmények alapján, amelyek az a) és b) alatt felsorolt tényezőktől eltérő eredményt helyeznek kilátásba.

ad 3. A költségvetés rendszeressége alatt azt értjük, hogy abban az egyes előirányzati tételek oly módon legyenek megkülönböztetve és csoportosítva, hogy a nagyszámú tétel és a különböző szükséglet és bevétel között az eligazodás s a felettük való
30 áttekintés lehetséges legyen.

A költségvetés berendezését vagy szerkezetét a számviteli törvény állapítja meg. Az 5. § szerint mind a kiadásoknak, mind a bevételeknek főosztálya 2-2 osztályra oszlik: A) 1. a rendes és 2. a rendkívüli kiadások, B) 1. a rendes és 2. a rendkívüli
35 bevételek osztályára.

A rendes kezeléshez tartoznak az állami háztartásban évenként állandóan előforduló valódi kiadások és valódi bevételek (7. §). A rendkívüli kezelés osztályába oly kiadások és bevételek valók, melyek állandó jelleggel nem bírnak, hanem csak
40 egyszerismindenkorra merülnek fel, vagy ha több éven át ismétlődnek is, az állami háztartás rendes folyamányát nem képezik.

A rendkívüli kiadások osztálya két alosztályra oszlik: a) az átmeneti kiadások és b) a beruházások alosztályára (8. §).

A kormány a számviteli törvényben nyert felhatalmazás alapján a legfőbb állami számvevőszék elnökével egyetértésben úgy rendelkezett, hogy „beruházások” alatt számviteli szempontból csakis az ingatlan államvagyonba fektetendő kiadások értendők, melyekkel szemben az ingatlan államvagyon leltárában megfelelő gyarapodás, ellenérték áll elő. (Sz. U. 29. §.) Viszont az átmeneti kiadások alosztályába tartozik mindennemű rendkívüli kiadás, mely beruházásnak nem minősíthető (Sz. U. 27. §).

5

Mind a rendes, mind a rendkívüli kezelés részletes előirányzata fejezetekre, címekre, rovatokra és alrovatokra oszlik, melyeket a költségvetési előirányzat összeállításakor a kormány a számvevőszék elnökével egyetértésben állapít meg.

10

Általában külön fejezetet alkotnak a közvetlen állami szervek (államfő, törvényhozás), az egyes minisztériumok és a velük egyenrangú állami hatóságok (Legfőbb állami számvevőszék, Közigazgatási Bíróság,^{CXXXVI} Földbirtokrendező Bíróság), az állami adósságok s az állami élet más hasonló nagy csoportjai és újabban az állami üzemek (Sz. U. 37. §.)

15

Az egyes fejezetek háztartása a körükbe tartozó kormányzat és közigazgatás különböző irányai vagy feladatai szerint címekre oszlik, melyeket számadási ágnak is hívják. (Sz. U. 38. §.)

A címek körében előforduló egynemű kiadások, esetleg bevételek rovatonként, a rovatok körében előforduló ilyen csoportok alrovatonként irányozandók elő. (Sz. U. 39., 48. §.) Különösen fontos az egyes címeken belül a személyi járandóságok és dologi kiadások széjjelválasztása külön-külön rovatokra.

20

A magyar állami költségvetésnek ez a szerkezete alapján a számviteli törvény megalkotása óta megvan. Már 1868 óta elfogadta az országgyűlés ezt a berendezést, melynek mintája az olasz költségvetésben volt,¹⁷⁹ csak 1870-től 1877-ig különböztek meg a rendes és rendkívüli bevételeken és kiadásokon kívül hitel- és pénztárműveleti kiadásokat és bevételeket is, ami az államháztartás akkori kialakulási korszakában találta magyarázatát. A fejezetek, címek és rovatok rendszere csak fokozatosan kristályosodott ki úgy, amint azt azután a Sz. U. kodifikálta. Eleinte előfordult, hogy amit egyik tárcánál fejezetnek neveztek, az a másik tárcánál cím volt, majd, hogy következtelenül alkalmazták a címek és rovatok közti megkülönböztetést, később azonban ezek a zavarok fokozatosan megszűntek, amiben a számvevőszék működésének is jelentékeny része volt.

25

30

A költségvetésnek eme rendszer szerint való összehasonlítása adja egyúttal magyarázatát annak az említett lehetőségnek, sőt elkerülhetetlen kényszerűségnek a kormány számára, hogy mivel az előirányzás érdekében a kormányzat és közigazgatás összes szerveivel és feladataival kell foglalkoznia, azok szükségességét, hatáskörét és egymáshoz való viszonyát megfontolás tárgyává tegye, organizálja. Az ezirányú állásfoglalás helyesen másként nem történhetik, mintha az állam összes céljait rendszerbe foglalja és csak azokat a szerveket, valamint csak azokat a szük-

40

179 Várnai: A budgetjog és gyakorlása, 1898. 31. l.

ségeket fogja indokoltnak és az állami költségvetés terhére fenntarthatóknak elfogadni, amelyek az állami organizmus architektúrájába beillenek és üzemének fenntartásához különösen hozzájárulnak.

5 Ezzel kapcsolatban nyer megoldást szerény nézetem szerint az a régi vitakérdés, amelyet a németek Organisation durch das Budget^{CXXXVII} cím alatt tárgyaltak.

A magyar parlament többek közt az 1890. évi költségvetés tárgyalásakor foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a költségvetésbe nem állítható be oly intézmény költsége, melynek felállítása iránt az országgyűlés még nem határozott, nevezetesen az igazságügyi orvosi tanács és a honvédségi szervezet átalakításának költségei al-
10 kalmából. Az előbbinek tétele a költségvetés tárgyalásakor tényleg függővé is tétetett a külön törvény elfogadásától, viszont a honvédelmi költségvetést elfogadták ugyan, de világosan kifejezték, hogy ez csak kényszerhelyzet következménye, mely precedensül nem szolgálhat, mert organikus törvényt budgettörvényben módosítani nem lehet.¹⁸⁰

15 A közigazgatási szervezés tulajdonképpen nem költségvetési, hanem jogi kérdés, a szervezésre hatáskörrel bíró valamely állami szerv akaratnyilvánítása, amely azonban, mondhatni, kivétel nélkül anyagi következményekkel jár. Az anyagi szükséglet rendszerint személy alkalmazásával is jár. A számviteli törvény 33. §-a értelmében pedig a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke kötelesek a vezetésük alatt álló
20 hatóságok és hivatalok személyzeti és igazgatási állományát az évi részletes előirányzatban az országgyűlés jóváhagyása elé terjesztani és oly járandóság senkinek sem utalványozható, mely a jóváhagyott fizetési és személyzetállomány-rendszeren nem alapszik.

Ezért új állás szervezése, vagy új állami szolgálat létesítése az erre jogosultak
25 szervezési hatáskörében is csak azzal a feltétellel történhetik, ha a törvényhozás a megfelelő költségvetési fedezetet rendelkezésre bocsátja és amennyiben az be nem következik, vagy a törvényhozás a fedezetet kifejezetten megtagadja, ez egyértelmű az új szerv működése előfeltételeinek megtagadásával. A budget maga tehát nem organizál, általán az intézmények létét nem alterálja, csak következményei lehetnek
30 ilyen kihatásúak. A hitel megtagadása annyi, mint a szervezet tényleges megszüntetése, amit ennek következtében követnie kell a jogi megszüntetésnek.

Ha a szervezés a törvényhozás hatáskörébe tartozik, az erre vonatkozó törvényben a költségvetési törvény keretén kívül is engedélyezhető a megfelelő pót-,
vagy rendkívüli hitel, ha pedig a kormány hatáskörében történik a szervezés, egy-
35 idejűleg gondoskodnia kell a megfelelő hitelnek külön törvényjavaslat útján, vagy az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 6. §-a szerint való kieszközléséről. Viszont, ha a költségvetési törvénybe hitelt vesznek fel valamely új célra, ezáltal az még nincs

180 Földes Béla: Költségvetési kérdések. Budapesti Szemle, 1891. IV. 263. lap.

megszervezve, csak felhatalmazás van a megszervezésére és a parlament kifejezésre juttatja ezáltal azt a felfogását, hogy megszervezését kívánatosnak tartja.¹⁸¹

ad 4. A költségvetéssel szemben támasztott negyedik követelmény: a részletesség azt jelenti, hogy a költségvetés úgy legyen összeállítva, hogy abból a kormány programja, szándékai megállapíthatók legyenek, vagy legalábbis kitűnjenek mind- azok a tervek, amelyekre nézve a törvényhozás elhatározása szükséges. A részletezés helyes mértékének megtalálása éppoly nehéz, mint amilyen fontos. A részletezés elhanyagolása a parlament hatáskörének elvonását, működésének merő formasággá való sülyledését jelenti. Viszont a túlságos részletezés átteszi a végrehajtó hatalmat a parlament kezébe, a kormány a költségvetési törvény által minden lépésében és el- határozásának szabadságában túlságosan kötve van és az eredmény, hogy a közigaz- gatási élet tökéletesülése megáll, a fejlődés de facto megszűnik, mert a parlament a régi tételeket könnyen átengedi, az újakat igen nehezen, s így tespedés következik be a végrehajtás minden ágában.¹⁸²

Állami költségvetésünkre nézve e tekintetben a megelőző pontban, a költségve- tés tagozatára vonatkozólag elmondottakon kívül a következő részletes rendelkezé- sek irányadók:

A részletes előirányzatba felvett összegek az utolsó folyó évi költségvetési törvény megfelelő összegeivel összehasonlíthatók, amely célra külön hasámban minden té- tellel szembeállítatnak a megelőző költségvetés megfelelő rovatai és a kedvezőtlen eltérések külön indokolásban igazolandók. (Sz. T. 4. §.) Ha a költségvetési törvény- ben külön törvényeken alapuló kiadások és bevételek fordulnak elő, ezekre nézve a költségvetési törvény illető tételeinél hivatkozni kell azokra a törvényekre, melyek ama kiadásokat, illetőleg bevételeket megállapították. (Sz. T. 13. §.)

3212. A költségvetés tárgyalása^{CXXXVIII}

A magyar állami költségvetés tárgyalásánál a parlament eljárása ma ugyanaz, mint bármely más törvényjavaslat tárgyalásánál. A *képviselőház*, ma a nemzetgyűlés, a kormány által nyomtatásban előterjesztett részletes költségvetési előirányzatot az ez idő szerint 30 tagból álló pénzügyi bizottság elé utasítja megvizsgálás és jelen- téstétel végett. A bizottság egy főelőadót és esetleg az egyes tárcák részére külön-kü- lön szakelőadókat bíz meg a költségvetés átvizsgálásával s a bizottság azok előadása mellett foglalkozik az előirányzattal.

A bizottság álláspontját magában foglaló jelentést a főelőadó terjeszti a plénum elé, mely azt előbb általános, majd részletes vita tárgyává teszi és a részletes vita eredmé- nyeképpen előbb a kiadásoknak, majd a bevételeknek címeit, esetleg rovatait egyen- ként szavazza meg.

181 L. az 1892. évi XIV. tc. 5. §-át, s újabban különösen az indemnitási törvényekbe felvett különböző „felhatalmazásokat” állások, hivatalok szervezésére, fizetésrendezési kormányrendeletek kibocsá- tására stb.

182 Tóth Lajos: A budgetjogról, 1904. 58. l.

A részletes előirányzatnak tárgyalása során a képviselők az egyes költségvetési tételeknek leszállítását, vagy törlését, valamint azok felemelését vagy újaknak felvételét is egyaránt indítványozhatják. A képviselőknek ez a joga nincs korlátozva, ha mindjárt ez a demokratikus választójog korában a költségvetés egyensúlyának veszélyeztetését is jelentheti. Igaz az angol parlamentre vonatkozólag elhangzott mondas: „Ha tapsvihart akarsz magadnak biztosítani a képviselőházban, úgy tarts dicsérő beszédet a takarékossságról általánosságban; ha pedig biztos vereséget akarsz szenvedni, javasolj megtakarítást valamely tételnél.”¹⁸³ Angliában ezért a budgettélék felemelését a képviselők nem is indítványozhatják, nálunk azonban nem merült fel szüksége hasonló rendelkezésnek.

A költségvetési részletes előirányzatnak a képviselőház által ily módon történt letárgyalása és elfogadása után 1875 óta a pénzügyminiszter, azelőtt a pénzügyi bizottság, benyújtja az úgynevezett felhatalmazási (appropriációs) törvényjavaslatot, melynek szerkezetét a 35. lapon [jelen kötetben az 52. skk. oldalakon] közöltük. Ebben a javaslatban összefoglalja a képviselőház határozatait a költségvetés egyes tagozataira megszavazott hitelekre nézve olyan részletességgel, amint a szavazás történt, nevezetesen előbb a kiadásokra, azután a bevételekre, a költségvetés osztályai, alosztályai, fejezetei, címei és többnyire rovatai szerint részletezve. Az alrovatok részletezését mindig, a rovatok szerinti részletezést némelykor elhagyja s az utóbbi esetben egy-egy cím egész hitelét egy összegben foglalja magában, ami olyan címeknél szokott előfordulni, amelyeknél személyi és dologi szükségletek külön-külön nem szerepelnek. Az appropriációs törvényjavaslat többi rendelkezései a költségvetési mérleget és az esetleges hiány fedezésére szolgáló eszközök megjelölését, továbbá különböző esetleges rendelkezéseket foglalhatnak magukban.

Ez a törvényjavaslat ugyanazt az utat járja meg, mint a részletes előirányzat a bizottság és a plénum előtt.

A felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalásának célját tömören fejezte ki Hegedüs Lóránd^{CXXXIX} előadó az 1911. évi javaslat bemutatásakor: „Feladatunk az, hogy kimutassuk, mennyiben felel meg a pénzügyminiszter úr által benyújtott törvényjavaslat egyrészt a képviselőház azon határozatainak, amelyeket az egyes tárcák költségvetéseinek tárgyalása alkalmával hozott, másrészt pedig az 1897. évi XX. törvénycikknek, mely az állami számvitelről szól”¹⁸⁴ Mégis megengedettnek kell tekinteni azt is, hogy a költségvetés részletes tárgyalása során megállapított tételek a felhatalmazási törvény tárgyalása során módosíttassanak.

A főrendiház a költségvetés részletes előirányzatával nem foglalkozik, hanem közvetlenül a képviselőház által általánosságban és részleteiben elfogadott felhatalmazási törvényjavaslat kerül a főrendiház elé, amely ugyancsak bizottsági előkészítés és előadói jelentés alapján foglalkozik azzal más törvényjavaslat módjára

¹⁸³ Bagehot: Englische Verfassungszustände, német kiadás 179. lap. Idézi Földes Béla idézett helyen. 247. lap.

¹⁸⁴ Képviselőházi napló, 1911. évi június 30-i ülés.

általánosságban, majd részleteiben. Ez a különbség a tárgyalásban csak gyakorlaton alapul, mert a főrendiház a költségvetés tárgyalásánál ugyanazok a jogok illetik meg, mint a képviselőház, azzal a kivétellel, hogy a javaslatot az 1848. évi III. tc. rendelkezése értelmében a képviselőháznál kell benyújtani. Ennek a gyakorlatban ugyan az a következménye, hogy a képviselőház a javaslatnak tárgyalására a rendelkezésre álló időnek többnyire túlnyomó részét lefoglalja, úgyhogy a főrendiháznak rendszerint alig jutott ideje beható budget-vitára, többnyire csak egy-két ülésen foglalkozott vele. Ez azonban nem jogi különbség.

A költségvetés tárgyalásának módja az országgyűlés házainak házszabályaiban és azok gyakorlatában van szabályozva.

A rendszer általában megfelel az úgynevezett kontinentális budgetjogi rendszernek, amely Angliától egyrészt abban tér el, hogy az utóbbinál az egész ház alakul át bizottsággá és ily módon készíti elő a plénumbeli tárgyalást. A másik pontja az eltérésnek pedig az, hogy az angol költségvetés két részből áll, az állandóból és a változóból, és az országgyűlésnek csak az utóbbi résszel kell évről évre foglalkoznia. Ennek a különválásnak az angol gazdasági és parlamenti viszonyok történeti fejlődésében rejlik a magyarázata. Az állami szükségletek egy része ott már a 18. században oly állandóságot mutat, hogy azokat évről évre ismétlődőnek ismerték fel és a bevételi források közül az állandó jövedelműekből alapokat létesítettek, amelyek mindegyikét a kiadások egy csoportjának fedezésére jelölték ki. Ezeket az alapokat később 1787-ben Consolidated fund^{CXL} név alatt egybeolvasztották, mely azóta a kijelölt, állandóan megállapított kiadások fedezésére szolgál. Az évenként megállapításra kerülő szükségleteket Supply services^{CXLI} névvel jelölik. A költségvetés állandó és változó részének egymáshoz való aránya azonban az utóbbi javára állandóan eltolódik. 1875-ben a változatlan rész 28 000 000, a változó 56 000 000 font sterlinget tett ki, úgyhogy a változatlan rész fele volt az évenként megszavazottnak.¹⁸⁵ 1906/7-ben 142 000 000 font sterling összes kiadásból változó volt 111 000 000 font sterling és állandó csak 31 000 000 font sterling,¹⁸⁶ a bevételeknek pedig mintegy negyede esik a Consolidated fundra.¹⁸⁷

A költségvetés nálunk való tárgyalásának fenn ismertetett rendszere azonban ideiglenesnek tekintendő. A parlament munkaképessége érdekében ugyanis az utóbbi időben a képviselőház házszabályait többször módosították. Ezek közül legfontosabb módosítások: a koalícióé 1908. évből és a Tisza [István]-féle 1913-ból.

Az 1908. évi házszabály-módosítás a költségvetés tárgyalására vonatkozó különleges rendelkezéseket nem tartalmazott és hatálya az 1906. évi országgyűlés utolsó ülésszakával véget ért. A Tisza [István]-féle házszabályok azonban a parlament munkaképességének érdekében több erélyes módosítást léptettek életbe és a költségvetési és indennitási felhatalmazások tárgyalására a parlamenti cloture-t,^{CXLII}

185 Gneist: Budget und Gesetz. 1867. 13. lap.

186 Jéze: Cours élémentaire de Sciences des finances, 27. l.

187 Stourm: Le budget, 314. lap.

illetve angol példára a [parlament – K. Gy.] guillotine-t^{CXLIII} is behozták.¹⁸⁸ Mint a magyar parlament költségvetési jogának gyakorlásáról a 22. fejezetben elmondottak igazolják, a parlament munkaképességének legalább ezen a téren való helyreállítása a parlament költségvetési jogának védelmére is nélkülözhetetlenül szükséges.

- 5 Nagy kár, hogy az 1920 óta ülésező nemzetgyűlések ezt a házszabályt nem vették át. A mai helyzet e téren ugyanis az, hogy az első nemzetgyűlés 1920. évi február hó 18-án tartott második ülésén Rakovszky István akkor megválasztott elnöknek indítványára kimondotta, hogy: „A nemzetgyűlés szervezetére, eljárására és tanácskozásának rendjére nézve ideiglenesen, ameddig a nemzetgyűlés másképpen intézkedni
- 10 szükségesnek nem tartja, az országgyűlés képviselőházának 1908. évi házszabályai legyenek irányadók a változott helyzetből folyó, taxatív felsorolt eltérésekkel.”¹⁸⁹ Mivel a nemzetgyűlések másképpen intézkedni azóta sem tartották szükségesnek, ma is tehát az 1908. évi házszabályok vannak érvényben, habár a korábbi szigorítást előidéző okok fokozottan megvannak.

- 15 Az, hogy a költségvetési törvényjavaslat a részletes előirányzat letárgyalása után és annak eredményei alapján kerül a ház elé, nem pedig a részletes előiránnyal egyidejűleg, ez a magyar parlamenti gyakorlat specialitása, amely azonban logika tekintetében nem kifogásolható.

- A főrendiház jogkörét illetőleg vita tárgya volt, hogy annak joga van-e budget-tételt felemelni. 1878-ban az osztrák–magyar vámtarifa tárgyalásánál keletkezett a vita, amikor a főrendiház egyes tételeket emelni kívánt. Széll pénzügyminiszter konstátálta ebből az alkalomból, hogy közjogunkban az alsóház kizárólagos joga költségvetési indítványokra kodifikálva nincs, habár az elv helyessége elismerést érdemel. Javaslat tétel a főrendiház szervezetének módosításáról szóló 1885. évi
- 20 VII. tc. előkészítésekor arra, hogy a főrendiház kezdeményezési joga három kérdésre nézve: 1. újoncállítás és véderő, 2. évi állami költségvetés és általában adóügy, kölcsönök felvétele és újabb kiadások megszavazása, 3. 1867. évi XII. tc.-ből folyó közös ügyek tekintetében kizárassék. A javaslat azonban ilyen alakban nem emelkedett törvényerőre, hanem helyette került az 1885. évi VII. tc.-be annak 13. §-a.¹⁹⁰

3213. A költségvetési törvényre vonatkozó jogszabályok

- 30 Az appropriációs törvényre vonatkozólag 1897-ig a parlament gyakorlata, a számviteli törvény megalkotása óta pedig ez utóbbinak tételes rendelkezései a parlament gyakorlata az irányadók.

Az appropriációs törvényre vonatkozó rendelkezéseket három csoportba lehet osztani:

188 Lásd beható és szép tárgyalását Ereky Istvánnak Jogtörténeti [(!) Jogtörténelmi] és közigazgatási jogi tanulmányok c. műve, II. kötet 288–295. és 392–442. lapjain.

189 Lásd a Képviselőház Naplóját az 1920. évi február hó 18-i ülésről.

190 Várnai: i. m. 65. l.

1. A költségvetési felhatalmazásnak kiadásokra és bevételekre nézve egyaránt előre, a költségvetési időszakot megelőzően meg kell adatnia.

2. A kiadások rendeltetésük és összegük szerint pontosan megállapíthatnak, a bevételek forrásaik és várható hozadékuk szerint szintén, az egyes bevételek azonban nem külön kijelölt szükségleteknek, hanem az összes állami kiadásoknak együttes fedezetéül szolgálnak.

3. A költségvetési hitelösszegek hitelkereteknek tekintendők, amelyektől való kedvező eltérés, tehát az, hogy a kiadások az előírányzott összegen alul maradjanak, vagy a bevételek az előírányzott összeget túlhaladják, minden további nélkül meg van engedve.

Ad 1. A számviteli törvény 3. §-a kötelezi a pénzügyminisztert, hogy az állami költségvetés előírányzatát minden évben oly időben terjessze az országgyűlés képviselőháza elé, hogy annak országgyűlési tárgyalása a költségvetési év végéig befejezhető legyen. Azonkívül a 19. § rendelkezést tartalmaz arra az esetre, ha a költségvetési törvény a költségvetési év kezdőnapjára létre nem jönne, amiből szintén következik, hogy a törvényhozás a költségvetési törvénynek előre való megalkotását kívánja.

Ez utóbbi esetben a kormány külön törvényjavaslatban felhatalmazást tartozik kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit folytatólag beszedhesse és kiadásait fedezhesse. Ez az *indemnitás*, mely egy vagy több hónapra szól. Hogy hány hónapra, azt a törvényhozás magában a felhatalmazási törvénycikkben határozza meg. Ha az indemnítási törvény lejártának időpontjára sem készült még el a költségvetési törvény, akkor újabb felhatalmazásra van szükség, viszont ha az új költségvetési törvény kihirdettetik, az indemnitás hatálya ugyanazzal a nappal megszűnik, tekintet nélkül arra, hogy eredetileg milyen időre szólt. A kormány egyúttal köteles az indemnitás tartama alatt eszközölt összes kezelést az új költségvetési törvény keretébe beilleszteni. (Sz. T. 19. §.) Az újabb törvényhozási gyakorlat azonban több ízben a Sz. T. eme rendelkezéseire sem volt figyelemmel. Az Sz. T. 19. §-a szerint az indemnítási felhatalmazást a kormány arra tartozik kérni, hogy „a legutóbbi költségvetési törvény keretében” vezethesse tovább az államháztartást. Ettől eltérően az 1922. évi XVII. törvénycikk, valamint az annak hatályát meghosszabbító 1923. évi IX., majd XXXII. törvénycikk úgy rendelkeztek, hogy a kormány ne az utolsó appropriációs törvény (1921. évi XXIII. tc.), hanem a nemzetgyűlés elé terjesztett, de az által még le nem tárgyalott 1922/23. évi költségvetési előírányzat keretében gazdálkodjék.

A Sz. T. 14. §-a szerint a felhatalmazás (appropriáció vagy indemnitás) nem foglalhat magában oly határozatot, mely természeténél fogva külön törvény hozatalát igényli. Az indokolás szerint a költségvetési törvények sajátlagos tárgyát egyedül az évi budget megállapítása képezheti, ennél fogva sem oly pénzügyi intézkedés, adófelemlés vagy leszállítás, új adónemek behozatala, vagy régiéik megszüntetése, kölcsönök felvétele stb., amely külön törvény megalkotását igényli, a költségvetési törvénybe nem foglalható.

Ezzel szemben, mint az első fejezetben láttuk, évtizedek óta kifejlődött és egyre általánosabbá váló gyakorlat szerint az appropriációs és indenmitási törvények egyre nagyobb számú vegyes rendelkezést tartalmaznak önálló szakaszokba foglalva. Ez oly mértékben kezdett általánossá válni, amely mértékben lett nehezebbé és kiszámíthatatlanabbá a parlament működése és ezért politikai kényszerűségből szorult a kormány arra a megoldásra, hogy a törvényhozás felhatalmazását ennek hatáskörébe tartozó kérdésekre nézve olyan törvényjavaslatnak keretében kérje, amelynek megalkotása időhöz van kötve és amely azért is alkalmas keretül szolgált e célra, mert aránylag sűrű időközökben ismétlődött. Különösen megkönnyíti a egyes rendelkezések törvényerőre emelését, ha egyes parlamentek, amelynek, mint láttuk, az angol és egy ideig a magyar, a költségvetés és az indenmitás tárgyalására különleges eljárási szabályokat (parlamenti guillotine-t) állapítottak meg.

A költségvetési hitel előzetes engedélyezésének kötelezettségéből folyik, hogy ha évközben, tehát olyan időben, amelyre nézve költségvetési törvény vagy legalább indenmitás van, merül fel oly *jelentékenyebb* szükséglet, melynek fedezésére a megszavazott hitel nem elegendő, vagy amelyről a költségvetési törvényben gondoskodás nincsen, az érdekelt miniszter az összegnek kiutalványozása előtt indokolt törvényjavaslatban, az első esetben az alacsony hitel felemelésére póthitelt, az utóbbi esetben a hiányzó célra rendkívüli hitelt kér (Sz. T. 16. §), amely javaslatban egyúttal előterjesztést tesz a fedezet módozatai iránt is.

A Sz. T.-nek ez a szakasza csak annak 98. §-ával egybevetve érhető. Az utóbbi § ugyanis szabályozza az úgynevezett „rendeletre” való utalványozás jogát, ami alatt azt kell érteni, hogy ha valamely tervezett utalványrendelet a költségvetési hitellel szemben túlkiadást, előirányzat nélküli kiadást, vagy költségvetésileg nem engedélyezett hitelátruházást foglalna magában, vagy valamely más fennálló szabályba ütközik, a miniszter számvevőségének figyelmeztetése dacára is elrendelheti annak foganatosítását, az utalványnak a miniszter külön aláírt rendeletére való kibocsátása azonban a felelősségnek a miniszter által ezért a rendeletért külön való kifejezett elvállalását jelenti. Csak eme rendeletre való utalványozási jog teszi érthetővé, hogy a 16. § csak „jelentékenyebb” szükséglet felmerülése esetén kívánja pót-, illetve rendkívüli hitelnek előzetes kieszközlését. Kevésbé jelentékeny előirányzat nélküli kiadások rendeletre való utalványozás útján voltak elintézhetőek.

Arra nézve, hogy milyen összegű kiadás tekintessék már jelentékenyebbnek, vagy tekinthető még kevésbé jelentékenynek, azaz hogy milyen összegig terjedhet a rendeletre való utalványozás, sem tételes szabályozás, sem egységes gyakorlat nem alakult ki. Ellenkezőleg, ez a kérdés nagymértékben összefügg a mindenkor miniszterek feyelemzettségével és lelkiismeretességével. Különösen a forradalmak lelkiállapota és az általa felszínre vetett emberek oda juttatták a dolgot, hogy a rendeletre való utalványozás oly mértékét öltött, amely az államháztartás vitelében minden tervszerűséget lehetetlenné tett. Ezért látta szükségesnek a kormány ennek a rendelkezésnek módosítását. Az 1920. évi XXVIII. tc. 8. §-a a számvetési törvény 98. §-át, tehát a rendeletre való utalványozást ugyanis hatályon kívül helyezte és így

azóta minden előirányzat nélküli kiadás, pót- vagy rendkívüli hitel céljára előzetesen kell a minisztereknek hitelt kieszközölniök.

A pót-, illetve rendkívüli hitelnek kieszközlése a törvényhozástól minden körülmények közt hosszadalmas, olyan esetben pedig, amikor a parlament más fontos javaslatoknak esetleg hosszadalmas tárgyalásával van elfoglalva, vagy munkaképessége bármely egyéb okból korlátozva van, esetleg egyáltalán keresztülvihetetlen. Mivel azonban a közigazgatási gépezet és az államháztartás meg nem állhat, lehetnek tehát esetek, amikor előirányzat nélküli kiadás kieszközlésével a törvényhozási felhatalmazást bevárni nem lehet.

Erre az esetre a számviteli törvény 16. §-a azt a rendelkezést tartalmazza, hogy ily kiadás utalványozását az illetékes miniszter a minisztertanács beleegyezésével teljesítheti, azaz a parlament előzetes hozzájárulásának kikérése helyett az egész minisztérium kollektív felelőssége mellett a pót- vagy rendkívüli hitel kérése mellőzhető, s az ily kiadásokra nézve a kormány a zárószámadásokban kér és ennek letárgyalása alkalmával nyerhet felmentést. Ez a rendelkezés az 1920. évi XXVIII. tc. 7. §-a által annyiban változott, hogy nem elég előirányzat nélküli kiadás utalványozásához a minisztertanács előzetes beleegyezése, hanem szükséges e beleegyezés után az összegnek a pénzügyminiszter által való rendelkezésre bocsátása, ami az utóbb idézett törvény később részletesen tárgyalandó 6. §-ának logikus következménye.

A minisztertanácsnak előirányzat nélküli kiadások engedélyezésére vonatkozó határozatai az állami számvevőszékkel hivatalból közlendők, mely azokról a minisztertanács útján az országgyűlésnek félévenként jelentést tenni tartozik. (Sz. T. 16. §, 1915. évi XII. tc. 4. §.)

Az előirányzat nélküli kiadásokra vonatkozó engedély megszabása tekintetében is változott idők folyamán a gyakorlat. Míg az 1867. utáni évtizedekben rendszerint külön törvényjavaslatokban kértek a miniszterek pót- vagy rendkívüli hiteleket, amelyek a törvénytárban jelentékeny számban szerepelnek,¹⁹¹ addig az utóbbi évtizedekben az előirányzat nélküli kiadások ugyan nem, de az azokat engedélyező külön törvénycikkek száma jelentékenyen csökkent, sőt ilyenek ma már alig fordulnak elő. Ez a változás is kétségtelen eltolódást jelent az államháztartás vitele tekintetében a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közt az utóbbi javára, ami a törvényhozás funkcionálásának nehézségeiben találja magyarázatát.

ad. 2. A költségvetési törvény és még inkább a költségvetésnek részletes előirányzata a kiadások tekintetében aránylag nagy részletességig megy el. Az 1921. évi XXIII. tc., mely az utolsó appropriációt tartalmazza, 640 kiadási és ezzel szemben 254 bevételi tételt tartalmaz. Az egyes tételek rovatokat, vagy egy összegben megszavazott címetek, vagy ugyanígy megszavazott fejezeteket jelentenek. Egy összegben szokták megszavazni, tehát anélkül, hogy a részletes költségvetésben esetleg előforduló rovatokra való előirányzást figyelembe vennék, többek közt a vallás- és közoktatásügyi tárcánál az egyházak segélyezésének címét, vagy a művészeti cé-

191 L. a függelékben 51. alatt a felhatalmazási törvények táblázatának 13. hasábját.

lok támogatása, valamint a tudományos és közművelődési célok támogatása cím előirányzatát stb. A fejezetek közül egyetlen összeget tartalmaz a civillistának, ma a kormányzó tiszteletdíjának fejezete stb.

A költségvetés minden tételének más-más, pontosan megállapított és világosan kifejezett rendeltetése van, azaz a kiadások részletesen megállapított rendeltetéssel állapíttatnak meg. (Sz. T. 12. §.) Nevezetesen a kiadások tekintetében a költségvetés részletezése háromirányú megköttést jelent.

a) A cél tekintetében. Utalványozni^{CXLIV} csak a részletes előirányzatokban megállapított célokra lehet. A költségvetési törvény végrehajtásának^{CXLV} legfőbb elve, hogy az abban megállapított hitelek betartassanak, s hogy a hitelek csak azon célokra használtassanak fel, amelyekre engedélyeztetnek. (Sz. U. 68. §.) Törvényes felhatalmazásnak csak az tekinthető, ami törvényhozási intézkedéssel világosan és kifejezetten adatik meg. A részletes előirányzatokat kísérő miniszteri indokolásokban, vagy egyéb előterjesztésekben kifejezett egyszerű szándék, ha mindjárt a törvényhozás által tudomásul is vétetett, még nem tekinthető törvényes felhatalmazásnak a költségvetésbe fel nem vett kiadások vagy bevételek eszközzésére. (Sz. U. 71. §.) Abból, hogy a költségvetési törvénnyel szervezést végezni nem lehet, következik, hogy ha valamely célra hitel előirányoztatik is, az nem pótolhatja az illető állami szolgálat megszervezésének szükségét és ezért az előirányzat mindössze felhatalmazásnak tekintendő a szervezés megvalósítására. Az előirányzat csak a végrehajtási lehetőséget jelenti arra az esetre, ha a szervezés tényleg megtörténik.

A költségvetés egyes tételének szövegében meghatározott és a részletes indoklásban kifejtett céltól való eltérésnek a jogi lehetősége egy esetben van meg, ez a hitelátruházás (virement) esete.

A hitelátruházás azt jelenti, hogy a költségvetés valamely rovatán elért megakarítást ugyanazon cím valamely más rovatán az előirányzattal szemben felmerülő túlkiadás fedezésére szabad igénybe venni. Tehát a hitel valamely része más célra fordíttatik, mint amelyre a költségvetési törvényben ki van jelölve.

Ez az eltérés azonban csak a törvényhozás kifejezett felhatalmazásával történhetik, ami az appropriációs törvény 5. §-ában szokott foglaltatni. Ez a szakasz, amely 1868 óta egészen a legutóbbi évekig kisebb-nagyobb terjedelemben elő szokott fordulni az appropriációs törvényekben, taxatív sorolja fel azokat a rovatokat, amelyek között hitelátruházást enged. A Sz. T. 15. §-a szerint hitelátruházásról lehetne szó fejezetek, címek vagy rovatok közt, arra azonban a gyakorlatban példa csak ugyanazon cím rovatok közt fordul elő és sohasem különböző címek vagy éppen különböző fejezetek között.

De erre a kérdésre vonatkozik a számviteli törvénynek 22. §-a is. A 15. § így szól: „A költségvetési törvény fejezetei, címei vagy rovatok között csak annyiban lehet helye az átruházásnak, amennyiben a törvény ezt kifejezetten megengedi.” A 22. § első bekezdése még tovább megy, amikor kimondja, hogy: „A részletes költségvetés alapján egy összegben megszavazott hitel csakis a részletes költségvetés elfogadott

rovatai és alrovatai¹⁹² és a költségvetést kísérő indokolásban kitüntetett célokra használható fel és az átruházás csak a rovatok keretén belül gyakorolható.”

Ez utóbbi tagadhatatlanul nem kifogástalanul fogalmazott rendelkezést a törvénynek mindenben megfelelően magyarázza a Sz. U. 110. §-a s ezért meglepő a Sz. U. 107. §-ának 2. bekezdése, mely azt mondja, hogy: „A költségvetési törvény valamely fejezete alatt egy összegben megszavazott hitelnek a részletes költségvetésben foglalt címei vagy rovatai között azonban az átruházási jog a költségvetési törvény külön felhatalmazása nélkül is gyakorolható. Ugyanez áll a költségvetési törvény valamely címe alatt egy összegben megszavazott hitelnek a részletes költségvetésben foglalt rovataira nézve is.” Ez a rendelkezése a Sz. U.-nak kétségtelenül ellentétben van a Sz. T. 22. §-ának idézett 1. bekezdésével és ennek az ellentétnek alapjául a számviteli törvény egyetlen rendelkezése sem szolgálhat. Az eset tehát az, hogy egy kormányrendelet rendelkezése törvénybe ütközik, miért is ezt a rendelkezést érvénytelennek kellett volna tekinteni. Mégis a gyakorlat a rendeletet követte, mert a közigazgatás érdekeinek jobban megfelel. És azáltal, hogy az országgyűlés az állami zárószámadás tárgyalásakor a kormány részére a felmentést mindig megadja, ezt a gyakorlatot a törvényhozás közreműködésével kifejlődött törvényrontó szokásnak kell tekintenünk. Kíváncos volna, ha ez a törvénybe ütköző rendelet és annak alapján kifejlődött gyakorlat a tételes joggal a Sz. T. 22. §-a 1. bekezdésének hatályon kívül helyezése útján összhangba hozatnék.

b) Összeg tekintetében. Kiadások csak a részletes költségvetési előirányzatban meghatározott összegek, vagy az esetleg engedélyezett pót- és rendkívüli kiadások erejéig utalványozhatók.

A hiteleknek pontosösszege meghatározása annyira fontos, hogy a költségvetési törvény keretén kívül külön törvényes felhatalmazás alapján eszközrendelések kiadások és bevételek a felhatalmazásra vonatkozó törvényjavaslatban lehetőleg számszerűen megállapítandók, vagy ha számszerű megállapításuk magában a törvényjavaslatban nem eszközölhető, összegüket legalább hozzávetőleg a törvényjavaslat indokolásában jelezni kell. (Sz. U. 72. §.)

Az összegtől való eltérés jogi lehetősége a már tárgyalt előirányzat nélküli kiadások útján lehetséges.

c) Idő tekintetében. A kiadások idő tekintetében a felhatalmazás tartama által vannak megkötve. Az utalványozási jog a költségvetési év végéig terjed. A kiadások a költségvetési törvényben meghatározott célra és az abban foglalt összegek keretében csak a költségvetési év végéig utalványozhatók.

Ezektől a korlátoktól való eltérés, amennyiben a számviteli rendelkezések által nincs teljesen lehetetlenné téve, a költségvetési törvény megsértését jelenti. De a költségvetési hitelek felhasználásának időbeli korlátozásáról való eltérés is megvan egy módon engedve. Ez a *hitellekötés*, illetve újabban a *hitelátvitel* esete.

¹⁹² Ezek olyan részletek, amelyeket a költségvetési törvény a költségvetés részletes előirányzatából nem is vesz át.

Amíg hitelátruházás (virement) alatt valamely költségvetési rovat hitelének ugyanazon költségvetési év keretében más rovat céljára való felhasználását értjük, addig hitellekötés, illetve hitelátvitel valamely költségvetési címen vagy rovaton egyik költségvetési évre megszavazott, de annak letelte előtt fel nem használt összegnek ugyanerre a célra, tehát ugyanazon a rovaton, esetleg címen való elszámolás mellett a következő számadási évre való átvitelét, azaz a második, illetve harmadik év folyamán való felhasználásának lehetőségét jelenti.

A számviteli törvény a hitellekötést iktatta törvénybe 27. és 28. §-ában. Ennek lényege az volt, hogy: valamely költségvetési év hiteléből fennmaradt építkezési, valamint építkezési jelleggel bíró átalakítási vagy felszerelési hitelek az úgynevezett pótkezelési negyed¹⁹³ végéig az esetben, ha a munka, amelyre vonatkoznak, nem fejeztetett ugyan még be, de már elrendeltetett, nem utalványozható ugyan még ki, de ha az utalványozásnak a következő költségvetési év folyamán való lehetőségét biztosítani lehet, a maradék hitel felhasználása a következő évre is fenntartható. Sőt a felhasználás a második év végén ugyanily módon a harmadik évre is kitolható. A második, illetve harmadik év folyamán történt felhasználásról való elszámolás tehát, mint az eredeti év számadásának hátraléka jelentkezik és ennek következtében az egyes évek kezelési eredménye teljesen csak két év múlva, a lekötött hitelek felhasználása vagy elévülése után állapítható meg.

A törvényhozás a hitellekötést éppen azért, mert a kezelési eredmények megállapítását hátráltatta és a számadásoknak két további évbe való átvonszolását jelentette, az 1915. évi XII. törvénycikkkel hatályon kívül helyezte. Helyette a hitelátvitel rendszerére tért át, ami azt jelenti, hogy beruházási hitelek a költségvetési éven túl még két évre, átmeneti és bizonyos rendes kiadások hitelei a költségvetési éven kívül még egy évre vihetők át olyan esetekben, ha a több éven át való felhasználás gazdaságosabbnak és célravezetőbbnek látszik és ha erre az érdekelt miniszter az eredeti költségvetés előterjesztésekor a részletes indokolásban, tehát a hitelnek első ízben való kérése alkalmával előre engedélyt kért. Ha a törvényhozás az engedélyt nem is kifejezetten adja, hanem az indokolásban foglalt kérelemre kifejezetten meg nem tagadja, az megadottnak tekintendő. (2. §.)

A költségvetési év végén fennmaradó hitelösszeg ily esetben a következő egy, illetve két évben nem, mint az előző év kezelésének keretébe tartozó, az új költségvetési kezeléssel párhuzamos kezelés szerepel, hanem a költségvetési év végén annak a kezelése teljesen befejeződik és amennyiben hitelek a következő évre átvitetnek, azok az új költségvetési törvényben ugyanarra a célra megszavazott újabb összeg növelésére szolgálnak és oly módon nyernek elszámolást, mintha hasonló összegű póthitel engedélyeztetett volna, amennyiben pedig az új költségvetésben ugyanolyan cím vagy rovat nem szerepel, akkor az áthozott hitel ugyanoly módon kezeltetik, mint a rendkívüli hitel.

¹⁹³ L. alább.

Ezáltal a változtatás által elérhető volt az, hogy az egyes kezelési évek gazdálkodása közt átnyúló szálak megszűntek és a kezelési év végén a számadások lezárhatók.

Az állami bevételek tekintetében a helyzet lényegesen más. Az állam bevételei nem alapulnak a költségvetési törvényen. Az appropriáció megadja ugyan a nélkülözhetetlen előfeltételét azok jogszerű beszedésének, de azok eredetének és nagyságának szabályozása különböző jogszabályokon, adó-, illetéktörvényeken, kormány-, miniszteri stb. rendeleteken alapszik. Azoknak hozadékát az államháztartás adminisztrációja és a gazdasági előrelátás érdekében beillesztik ugyan a költségvetési törvénybe, de e beillesztés által azok eredménye alig befolyásolható. Az előirányzásuk inkább konstatálás jellegével bír. Az appropriációban nyert felhatalmazás a bevételek beszedésére jelenti ugyan a végrehajtó hatalom számára azt a kötelezettséget, hogy az állami bevételek biztosítására és behajtására a törvényes lehetőségeket ki-
merítse, a bevételek tényleges nagysága azonban sokkal kisebb mértékben függ tőle, mint amennyire a kiadásokra nézve a felelőssége megállapítható.

A bevételek az egységes költségvetés rendszerénél fogva nincsenek külön-külön kiadások fedezésére rendelve, hanem az állam pénzkészletét, illetve aktíváit gyarapítják s a pénzügyminiszter által a szükség szerint bocsátatnak a különböző tárcák rendelkezésére.

A rendi állam korában államháztartásunk egységessége nem volt ily mértékben megállapítva és különösen a 18. századig a különböző állami bevételek külön-külön célra fordítottak, sőt e célból külön-külön is kezeltettek.

Amennyiben ma is előfordul még az, hogy egyes bevételek külön célra állapítanak meg, azok az állam rendes bevételei közt vannak előirányozva és a megfelelő összeget a költségvetés bruttó rendszerének megfelelően külön kell a kiadások között előirányozni. Példa erre a lóversenyeknél az üzletszerűen való nyilvános fogadások és kölcsönös fogadások jövedelméből az 1921. évi II. törvénycikk 7. §-a alapján az állampénztárba beszállítandó összeg, mely az ugyanezen törvényben meghatározott célra fordítandó. Ez az összeg mégis a vallás- és közoktatásügyi, illetve a földművelésügyi tárca bevételeiben és kiadásaiban szerepel megfelelő összegekkel.¹⁹⁴

ad 3. A költségvetési előirányzat összege különböző hatású felhatalmazást jelent.

A kiadások tekintetében kötelezettségét jelenti a kormánynak a törvény végrehajtására és ezáltal az állami szükségleteknek oly arányban való fedezésére, mint amilyen arányban a törvényhozás a költségek megszavazása által azok kielégítésére vonatkozó akaratát kifejezésre juttatta. A terjedelem azonban a szükségletekre vonatkozik és amennyiben a kormány kielégíthette azokat anélkül, hogy a költségvetés kiadási előirányzatát fel kellett volna használnia, vagy pedig ha valamely szükséglet fedezése a törvényhozás akaratnyilvánítása óta beállott viszonyok következtében értelemszerűen mellőzhetővé vagy lehetetlenné vált, abban az esetben a kormánynak nem áll fenn a kötelezettsége a költségvetési hitel elköltésére, hanem megtakarítás fog

¹⁹⁴ A vallás- és közoktatásügyi tárcában a Testi nevelés, a földművelésügyi tárcában az Állami lótenyésztőintézetek címén.

előállani. Fordítva, ha a szükséglet a törvényhozás által szándékolt mértékben nem is nyert kielégítést, de a költségvetési fedezet már ki van merítve, ez a kormányt mentesíti a költségvetés végrehajtásáért való felelősségre vonás esetén. Hogy a költségvetés végrehajtásában a kormány nincs kötelezve az egész fedezet elköltésére, az az állandó felfogáson és gyakorlaton kívül kitűnik a számviteli törvény több rendelkezéséből is. Többek közt annak 26. §-ából, mely azt mondja, hogy a költségvetési év végéig ki nem utalványozott hitel vagy hitelmaradvány elévül, valamint a hitelátruházás (virement) megengedéséből (15. §), mert mindkét rendelkezés csak úgy érthető, hogy a törvényhozó valamely rovaton való megtakarítás lehetőségével számol.

A bevételek tekintetében az előirányzati összeg az előző pontban mondottaknál fogva konstatáló jelentőségű és amennyiben az appropriációs törvény által megajánlott állami bevételi forrásokból a költségvetési előirányzatban foglalt összegeknél több folya be a felhatalmazás a többlet bevételére is vonatkozik. Viszont, ha a bevételek valamely tétele nem éri el az előirányzati összeget, ez a kedvezőtlen eltérés nem lévén a kormány, sem a törvényhozás által befolyásolható, aziránt az előirányzat nélküli kiadások engedélyezéséhez hasonló eljárás nincsen s az eredmény csak a zárószámadás útján jut az országgyűlés tudomására.

3214. A költségvetési törvény jogi természete

Az előadott tételes rendelkezésekből és joggyakorlatból kell most megállapítanunk a magyar költségvetési törvény jogi természetét. E tekintetben négy kérdés vár tisztázásra:

1. a költségvetés részletes előirányzatának,
2. az appropriációnak,
3. az indemnitásnak, és
4. a költségvetés nélküli állapotnak, az exlexnek kérdése.

32141. A költségvetés részletes előirányzata

A költségvetés részletes előirányzata a kormány cselekvési programjának a törvényhozás elé való terjesztése annak áttekintését és elbírálását megkönnyítő formában. Olyan kérdésre vonatkozván a kormány szándékának ez a kifejezése, amelynek megállapítása túlesik hatáskörén, e tervezetnek jogi jelentősége nincs. Tulajdonképpen előmunkálat az országgyűlés tárgyalásához.

A költségvetés részletes előirányzatának a törvényhozás valamely házának pénzügyi bizottságában való tárgyalása és a bizottságnak e tárgyban hozott határozatai az országgyűlés illető házának házszabályai szerint bírálandók el. A plénumnak az előirányzatra vagy annak tételeire vonatkozó határozatai ház-, illetve országos határozatok. Mint ilyeneknek van jogi jelentőségük, amely a költségvetés megállapítására is elegendő lehet, a mi közjogunk szerint azonban a költségvetés az 1867 óta

követett joggyakorlat, valamint az 1897. évi XX. törvénycikk 12. és következő §-ai szerint törvénnyel állapítandó meg.

A joggyakorlat azonban nem egy esetben ahhoz a tényhez kapcsol jogi következményeket, hogy a költségvetés részletes előirányzata az országgyűlésnek előterjesztett, vagy a pénzügyi bizottságban, illetve a ház plénumában már tárgyalatott. Példa erre az 1922. évi XVII. törvénycikk, mely az indemnitást oly módon adja meg, hogy a kormányt nem az utolsó költségvetési törvény, hanem a benyújtott, de még bizottságilag sem letárgyalt 1921/22. évi költségvetési előirányzat keretében való gazdálkodásra hatalmazza fel. Viszont az 1869. évi XXVI. törvénycikk az 1870. év első három hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról akként gondoskodik, hogy a minisztériumot felhatalmazza azon kiadásokra, melyeket a képviselőház pénzügyi bizottsága hozott a plénumnak javaslatba, amely azonban az 1870. évi költségvetéssel foglalkozni akkor még nem tudott. Ilyen esetektől eltekintve, a költségvetés részletes előirányzata végeredményben törvényjavaslat jelentőségével sem bír, mert az appropriáció törvényjavaslatát a részletes előirányzat vitája eredményeképpen hozott határozatnak megfelelően terjeszti elő a pénzügyminiszter, vagy, mint láttuk, eleinte a pénzügyi bizottság.

A költségvetés részletes előirányzata, felfogásom szerint, két szempontból jelentős: 1. A részletes előirányzat tárgyalása az appropriációs törvény szakszerű előkészítése, tartalmának megvitatása, amit a tartalomnak fogalmazása és hagyományos, szakszerű formába való öntése csak később követ. Ez tehát tulajdonképpen a költségvetési törvény megalkotásánál a törvény tartalma által kívánt szakszempontból való előkészítésnek a minden kodifikálásban szerepet játszó jogász munkától való széjjelválasztása, olyan eljárás, amelynek minden nagyobb törvény megalkotását meg kell előznie, akkor is, ha ez a szakszempontból való előkészítés nem az országgyűlés, hanem különböző szakkörök által történik. Például közoktatásügyi törvényjavaslatoknak pedagóguskörökkel, mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi kérdéseket szabályozó törvénynek a gazdasági szakférfiakkal való megvitatása. Itt szakértőül leghivatottabb a parlament, amely a kormány egész működésének irányt szab. 2. Az a körülmény, hogy a költségvetés részletes előirányzatával csak a képviselőház foglalkozik, s a főrendiház azonnal a felhatalmazási törvényjavaslat tárgyalásával kezdi, felhívja a figyelmet előbbinek e kérdésben fontosabb szerepére, ami abból származik, hogy a képviselőház azoknak a választottaiból alakul, akik az állami jövedelmeket szolgáltatják, tehát a törvényhozóin kívül érdekképviseleti szerepet is tölt be. A részletes előirányzatnak csak a képviselőház által való tárgyalása tehát emlékeztet arra a szokásra is, hogy fontosabb törvényjavaslatok előkészítése során azok előterjesztése előtt az érdekelt érdekképviselőknek alkalmat adnak a hozzászólásra.

32142. Az *appropriáció*

I. A parlamenti joggyakorlat és 1897 óta a tételes jog szerint is, a magyar állami költségvetést törvénnyel kell megállapítani, ezért jogi jelentősége csak a költségvetési törvénynek van.

5 Jogi természetének megállapíthatása végett vizsgáljuk mindenekelőtt a magyar költségvetési, vagy úgynevezett *appropriációs* törvény tartalmát.

Hagyományos szerkezetét a 42. oldalon [jelen kötetben az 58. skk. oldalakon] tárgyaltuk.

Sajátos rendelkezései tehát a következők:

- a) a kiadások egy év tartamára való végösszegének és részletezésének megállapítása,
- b) a bevételek előirányzatának megállapítása,
- c) a kiadások megajánlása,
- 10 d) a különböző állami bevételeknek egy év tartamára való megajánlása.

Ezekon kívül vannak esetleges, vegyes rendelkezések.

A kiadások és bevételek megállapítása tekintetében különbség van. A kiadások végösszege, mégpedig külön a rendes, külön az átmeneti és külön a beruházási kiadások végösszege megállapíttatik és azt követi a részletes előirányzat.

15 A bevételek tekintetében nincsen a végösszeg megállapítva, hanem csak előirányzat van.

ad a) Az állam egy évben felmerülő *kiadásai* jogi szempontból kétfélék. Egy részük olyan, amely valamely fennálló, vagy a közigazgatási szervek tetszésétől függetlenül keletkező köz- vagy magánjogi kötelezettségen alapszik, amelyből az állam fizetési kötelezettsége folyik, például ilyen kiadások: az államadósságok utáni kamatfizetési kötelezettség, az 1921. évi XXXIII. törvénycikkbe beiktatott trianoni békeszerződésből folyó jóvátétel, a kinevezett tisztviselők fizetése, a nyugdíjasok nyugdíja, szerződéssel vállalt, vagy jogerős bírói ítéletből származó kártérítési kötelezettség stb. Ezeket a kiadásokat nevezhetjük *jogilag kötelező kiadásoknak*. Tágabb értelemben ide tartoznak azok a kiadások, amelyek valamely törvénnyel létesített szerv vagy funkció céljára szükségesek, például: hadsereg, igazságszolgáltatás, kórházak stb. fenntartására, amikor tehát a kiadás szükségességének alapja egy objektív jogszabály.

20 A kiadások másik része azonban olyan, amelyek iránt önálló rendelkezésre, azok keletkeztetése végett valamely intézkedésre, megrendelésre, megbízásra, tehát valamely fizetési kötelezettséget keletkeztető jogügyletre van szükség. Ezeket a kiadásokat ilyen jogügylettel keletkezőknek, ezektől függőnek, tehát *tetszés szerint vállalhatóknak* nevezhetjük.

25 A költségvetés előmunkálatai során is kitűnik e kétfajta kiadás közti különbség. A költségvetési előirányzat összeállításánál az első lépés az előbbieken jogilag kötelezőknek nevezett kiadások összeállítása, aminek műneve a *realitások* előirányzása. Ezenkívül van a szabadon vállalható kiadások előirányzása s az utóbbiakra vonatko-

zik csak az előirányzat megállapítása tekintetében a szabadság, az jelenti azt a teret, amelyen a kormányzati koncepció vagy a közgazdasági szempont érvényesülhet.

ad b) Az állam bevételei jogi szempontból szintén kétfélék. Részen közvetlenül törvényeken alapulnak és megállapításuk közigazgatási szerv közreműködése nélkül történik, például a közvetett adóknál, vagy tarifa szerint valamely állami szolgálat igénybevételekor, például aki levelet küld, annak bélyeget kell vásárolnia, aki igénybe veszi az államvasutat, annak hozzá kell járulnia a vasút bevételeihez stb. Részen azonban az állami bevételek olyanok, hogy csak a közigazgatási hatóság közreműködésével nyernek határozott alakot, csak annak aktusával keletkezik valakinek fizetési kötelezettsége. Ez esetben tehát utóbbinak alapja nem a törvény, hanem a közigazgatási aktus.^{CXLVI} Például egyenes adónál az adófizetés. Az állami bevételeket tehát általában részben 1. közvetlenül törvényen alapulóknak vagy *automatikusaknak*, részben 2. *közigazgatási intézkedéseken alapulóknak* nevezhetjük.¹⁹⁵

Költségvetési előirányzás tekintetében mindkét fajta állami bevétel természete ugyanaz: mindkettőnek végösszege bizonytalan, mert az állami kiadások az állami hatóságok elhatározásától, az állami bevételek azonban többnyire az állampolgárok magatartásától, cselekedeteitől [jav. ut. ebből: cselekedeitől – K. Gy.] függnék. Az előbbiek az állam által irányíthatók, az utóbbiak csak követhetők. Ezért lehetséges az állami kiadásoknak összesszerű pontos előirányzása, imperatív megállapítása, míg a bevételek csak tapasztalat és kalkuláció alapján hozzávetőleg, várakozás szerint irányozhatók elő.

ad c) A kiadások megajánlása felhatalmazást jelent a kormány részére, amely felhatalmazás azonban kétféle aszerint, hogy jogilag kötelező, vagy tetszés szerint vállalható kiadásról van-e szó. Valamennyi kiadásra nézve egyaránt jelenti a felhatalmazást azok fizetésére. Tetszés szerint vállalható kiadásoknál ezenkívül jelenti még a felhatalmazást azok keletkeztetésére is, olyan közigazgatási intézkedések tételeire, amelyek állami kiadások szükségességét vonják maguk után.

Ez az utóbbi felhatalmazás nem meghatározott olyan aktusoknak elvégzésére szól, amelyek kiadást vonnak maguk után, hanem konkrétan meg nem határozott kiadásokra vonatkozik, amelyek együttvéve a költségvetési törvényben meghatározott összeget meg nem haladják. Ennek fontos jogi következménye az, hogy valamely ilyen kiadást maga után vonó közigazgatási aktus érvényességének nem feltétele az, hogy a megfelelő fedezet költségvetésszerűen az utalványozó hatóság rendelkezésére álljon. A miniszter által kibocsátott utalványrendelet például érvényes tekintet nélkül arra, hogy fedezet áll-e rendelkezésre, de csak akkor fizethető, ha a fedezet megvan.

ad d) Az állami bevételek megajánlása különböző értelmű, szintén aszerint, hogy közvetlenül törvényen, vagy közigazgatási intézkedésen alapuló bevételről van-e szó. Mindkettőre nézve jelenti a felhatalmazást azok beszedésére, az utóbbiaknál azonkívül jelenti még a felhatalmazást egyúttal azok keletkeztetésére és behajtására is.

195 L. részletesebben 3224. alatt

II. A kiadásokra és bevételekre vonatkozó felhatalmazás a parlament költségvetési jogának lényege. A költségvetési törvényben foglalt részletezés és a számadatok azt a célt szolgálják, hogy a felhatalmazás tartalma és terjedelme konkrétan (!) meghatározott legyen.

5 Amíg a szükségletek kiválasztása, meghatározása, a kiadások és bevételek arányának megállapítása közigazgatási feladat, addig a felhatalmazásnak a parlamentáris kormány számára a törvényhozás által való megadása a parlamentarizmus fogalmából következik, tehát ez tartalmilag is a törvényhozás hatáskörébe tartozik.

10 A törvényhozás ugyanis azáltal biztosítja feltétlen befolyását a kormányzásra és az egész közigazgatásra, hogy ő kívánja megállapítani, mire szabad állami pénzt felhasználni. Ennek szankciójaképpen az állami kiadásokat lehetővé tevő bevételek beszedésének engedélyezését magának tartja fenn és az engedélyt csak időről időre, mindig meghatározott időszakra adja meg. A törvényhozás által megadott ez az engedély a feltétele tehát minden közigazgatás alkotmányos vitelének. Ez a feltétel vonatkozik egyaránt azokra a kormányzati tényekre, amelyek törvényben nyertek szabályozást és esetleg elrendelést és azokra is, amelyek nem törvényen alapszanak.

Nem látszik tehát a magyar viszonyok közt meggyőzőnek a költségvetési jognak az az elmélete, amely azt mondja, hogy az állami feladatok és bevételek végleges és perfekt megállapítása egységes aktusban nem történhetik, hanem az azokra vonatkozó általános elveket a törvényhozás állandó törvényekben szabályozza, míg azok terjedelmét, vagyis a velük járó kiadásokat és a bevételek konkrét nagyságát a költségvetési törvényben állapítja meg.¹⁹⁶ Az állami feladatoknak mondhatjuk túlnyomó részét ugyanis általánosságban törvény nem szabályozza, hanem
25 a végrehajtó hatalom akaratnyilvánításai által van szabályozva, s a költségvetési törvény mégis ez utóbbiakra is, vagyis az egész állami közigazgatásnak területére vonatkozik. A költségvetési törvény, illetve az abban mind a kiadásokra, mind a bevételekre vonatkozó felhatalmazás tekintetében magyarázóbb és helyesebb, nézetem szerint, az a felfogás, amely a költségvetési törvényt feltételt tartalmazó jogügyletnek tekinti. Az államháztartás alkotmányos vitelének feltétele az, hogy
30 a törvényhozás a felhatalmazást a költségvetési törvényben a bevételek és kiadások foganatosítására megadja. A közigazgatás során keletkező közigazgatási tények alkotmányosak, ha a felhatalmazás megvan és az alkotmányba ütköznek, ha a felhatalmazás nincs meg. Az alkotmányosságnak tehát feltételét tartalmazza a költségvetési törvény.¹⁹⁷

35 További kérdés, hogy kell-e ennek a feltételnek törvény alakjában jelentkezni és ha igen, mi annak jogi értelme?

Az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ának rendelkezéséből nem következik, hogy a felhatalmazás törvény alakjában adassék meg. 1848-ban nem gondoltak törvé-

196 Tomcsányi Vilmos Pál: i. m. 249. l.

197 Jéze: Verwaltungsrecht der französischen Republik 1913. 24. lap.

nyes felhatalmazásra, s 1867-ben is vita folyt a kérdésről. 1867-ben azonban, tehát az első gyakorlati alkalommal, amellelt foglalt állást az országgyűlés, hogy a felhatalmazás törvényben adassék meg. Ennek a logikája megtalálható abban a szigorúan törvényes felfogásban, amely szerint az állami bevételek előteremtése olyan területre való átnyúlását jelenti az államhatalomnak, amelyre az alkotmány a polgárok tulajdonjogának érintetlenségét biztosította, tehát alkotmányos ígéret alól való kivétel statuálásáról van szó, amelyet szintén csak a törvényhozás eszközölhet.¹⁹⁸ 1867 óta ez a törvényhozás állandó joggyakorlata és 1897 óta egyúttal tételes törvény is.

III. Ezek után megítélhetjük a költségvetési törvény jogi természetét a magyar alkotmány szerint.

A törvényhozó hatalom a maga akaratát általános érvénnyel törvény alakjában fejezi ki. Törvény a magyar alkotmány szerint az, amit az állam törvényhozó hatalma: a király és az országgyűlés (ma a nemzetgyűlés) törvény formájában adott.¹⁹⁹

A magyar törvények közt az alkotmányjog szempontjából nincs különbség. Nincsen törvény, amelynek létrehozatala vagy megalkotása a többiektől eltérő módon történne, vagy amelynek megváltoztatása külön szabályokhoz volna kötve, tehát meg volna nehezítve. Az alaptörvény fogalma tehát mai jogunkban ismeretlen. De fordítva, olyan törvényünk sincs, amelynek ereje például tartalma miatt gyengébb, így az csak forma szerinti törvény volna, más szóval ismeretlen jogunkban az anyagi és alaki értelemben [jav. ut. ebből: érelemben – K. Gy.] vett törvények közti különbség is.

Ennek az utóbbi különbségnek a törvény fogalmával való kapcsolása nem igazolható, hanem csak a törvényeknek tartalmuk szerint való osztályozására használható. Ennek következtében költségvetési törvényeink jogi szempontból egyenlő minőségűek az összes többiekkel.

A költségvetési törvénynek vannak sajátosságai, de azok a jogi természetét nem érintik.

Az, hogy a költségvetési felhatalmazás mindig meghatározott időre szól, a törvényhozás szuverén elhatározásából történik és így a költségvetési törvény jogi természetére semminemű következménnyel nem jár, ami kitűnik abból is, hogy amióta költségvetési törvényeinkbe mindennemű vegyes rendelkezéseknek felvétele is gyakorlatba jött, a költségvetési törvénynek csak a felhatalmazást tartalmazó szakaszai veszítik hatályukat a felhatalmazási időszak lejártakor, míg a többi szakaszok jogereje a törvényhozás további intézkedéséig éppúgy megmarad, mint bármely más törvényé.

¹⁹⁸ L. fent 94. l.

¹⁹⁹ Joó Gyula: A magyar törvény fogalma és jogi természete. 1906. 46. l. Az 1920. évi I. tc. 13. §-a.

A költségvetési felhatalmazás kétségtelenül nem jogszabályt tartalmaz. De a magyar törvénytarban számos olyan törvénycikket találunk, amelynek tartalma nem jogszabály.

5 Sajátsága a költségvetési törvénynek az is, hogy rendelkezései nem olyan imperatív rendelkezések, amelyekről való eltérés megengedhetetlen volna. Minthogy a jövőre vonatkozik, megállapításai csak olyan határozottsággal történhetnek, mint amennyi biztossággal a jövőbe tekinthetünk.²⁰⁰ Ez azonban szintén nem ütközik a magyar törvény fogalmába.

10 Abból viszont, hogy a felhatalmazási törvény rendes törvény, következik, hogy azáltal valamely más törvény az alkotmányosság szempontjából megtámadhatatlannul módosítható stb.

15 Anyagi értelemben vett jogi jelentősége a felhatalmazásnak az, hogy a kormány az államháztartás viteléért számadással tartozván, azokért a cselekedeteiért, amelyekre a felhatalmazást a költségvetési törvényben előre megkapta, jogilag felelősségre nem vonható. A felelősség, amellyel ilyen gazdálkodásért tartozik, csak politikai és számviteli felelősség.

20 Azokban az esetekben azonban, amikor olyan cselekményekről van szó, amelyekre a költségvetési törvény felhatalmazása nem terjed ki, a kormány utólagosan jogi felelősséggel is tartozik. Ez fordul elő exlexben való gazdálkodás esetén, valamint mindannyiszor, valahányszor a kormány pót-, vagy rendkívüli hitelt az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 7. §-a alapján vesz igénybe. Az előbbiért a kormány a felmentést az exlex idején folytatott gazdálkodásért felmentést adó törvényben, az utóbbiért a zárószámadás elfogadásakor kapja meg.²⁰¹

25 A jogi felelősség tartalmát legszabadosabban a második exlex utáni indemnitási vitában Tisza István gróf miniszterelnök fejtette ki:

30 „A haza és a közügy érdekében – mondotta – az exlexben való továbbkormányzást feltétlenül szükséges, tehát helyes, hazafias cselekedetnek tartottuk, amelyért a felelősséget nyugodt lélekkel vállaljuk el. És ha itt tisztelt barátom, Barta Ödön, folytonosan a politikai felelősségről beszélt, engedje meg, hogy én egy nagy lépéssel továbbmegyek és a politikai felelősség mellett a kormány által elvállalt jogi felelősség momentumait domborítom ki. Hiszen ha csak politikai felelősségről volna szó, akkor semmi szükség nem volna a törvényben adni felmentvényt. A politikai felelősség kérdése egyszerűen házhatározatokkal döntenek el, egyszerű bizalmatlansági szavazat, vagy bizalmi nyilatkozat útján, vagy valamely ilyen nyilatkozat elvetésével

35 a politikai felelősség kérdése elintézését nyer. Itt azonban egyébről van szó, arról, hogy a kormány akkor, amidőn beszédte az államnak meg nem ajánlott jövedelmeit és az állam céljaira fordította olyankor, amidőn arra törvényes felhatalmazása nem volt, törvénytelen cselekedetet követett el, megszegte a közjognak sarkalatos

200 Laband: i. m. IV. 198. l.

201 Desider Márkus: Ungarisches Verwaltungsrecht. (Das öffentliche Recht der Gegenwart, Band XVI.) 139. l.

diszpozícióit és ezen törvényellenes eljárásnak összes jogi következményei alatt áll mindaddig, amíg ezen következmények alól a törvényhozás fel nem menti. Azt hiszem, tisztelt Ház, ez az egyedüli helyes alkotmányjogi felfogás. Gondolom, nem ütközöm ebben a tekintetben nézeteltérésbe, de szükségesnek tartom ezt a kérdést teljes világitásba hozni azért, hogy nyíltan dokumentáltassék az, hogy bárminő jövőre való tekintettel az a kormány, amely ilyen lépésre határozza el magát, nemcsak politikai felelősségét angazsálja és e tekintetben semmiféle vis majorral vagy szükségjoggal nem védekezhetik, hanem a jogi felelősség összes vagyoni jogi és büntetőjogi következményei alatt áll és ezen következmények alól csak a törvényhozás által menthető fel.²⁰²

IV. A jogi felelősségnél azonban rá kell mutatnunk annak az élő jog szempontjából való nagy jelentőségére, hogy az állami kiadások nagy része jogilag kötelező és a bevételek túlnyomó része automatikusan befolyik. Ennek a körülménynek a költségvetési felhatalmazás alkotmányvédelmi értékére is megvan a maga nagy kihatása, de ezeknek a kérdéseknek vizsgálata célszerűbben történhetik alább, az ex-lex tárgyalásánál.

V. Amint a 22. §-ban láttuk, utóbbi időben egyre nagyobb mértékben fordul elő az, hogy a törvényhozás a költségvetési törvényben különféle egyéb kérdéseket is szabályoz, számos korábbi törvényt módosít vagy kiegészít stb. Szóval olyan kérdéseket rendez egy-egy § által, amelyeket azelőtt, vagy ma is helyesebben, külön törvénycikkben szabályoznak. Ez ellen a gyakorlat ellen az ellenzék részéről többször hangzottak el kifogások, sőt voltak felszólítások, amelyek ezt alkotmányba ütköző eljárásnak minősítették.

Ez a gyakorlat politikai viszonyok kényszeréből származott, mint arra már rámutattunk és kifogásolható ugyan kodifikációs technikai szempontból, mert a tételes jog áttekintését nagyon megnehezíti, kifogásolható a törvényhozás működésének eleganciája szempontjából is, mert tagadhatatlanul a törvényhozás foglalkozására, működésének nehézkességére mutat, az feladatát olyan viszontagságok közt tudja csak végezni, hogy akaratnyilvánításának formájára súlyt nem helyezhet, de nem kifogásolható alkotmányos vagy jogi szempontból. A törvényhozásnak ugyanis megvan a joga arra, hogy egyetlen törvénycikkbe különböző, egymással kapcsolatban nem lévő kérdésekre vonatkozó rendelkezéseket foglaljon és annak következtében, hogy a költségvetési felhatalmazás nálunk törvény alakjában adatik, amely törvény alkotmányunk értelmében más törvényektől jogi természete tekintetében mit sem különbözik, az kétségtelenül alkalmas bármilyen jogszabálynak vagy törvényhozási akaratkijelentésnek jogerős kifejezésére. A múltban állandó gyakorlata volt királyainknak, hogy egy-egy országgyűlés összes határozatait együtt hirdették ki dekrétumaikban, amelyek ily módon szintén egyes rendelkezéseket tartalmaztak. Az azonban tagadhatatlan, hogy kétségtelen haladás volt a törvényhozási technika szempontjából az az állapot, amikor a kü-

202 L. a Képviselőház naplóját, az 1904. március hó 12-én tartott ülésről.

lönböző önálló törvényekben nyertek szabályozást és ezzel szemben a mai állapot mindenestre újabb visszaesést jelent.

5 Igaz, hogy az 1897. évi XX. tc. 14. §-a is tiltja, hogy a költségvetési törvénybe oly intézkedések foglaltassanak, melyek természetüknél fogva külön törvény hozatalát igénylik. Erre a rendelkezésre alapítható az a felfogás, amely vegyes rendelkezéseknek a költségvetési törvénybe való felvételét alkotmányba ütközőnek tartja. Ez a felfogás azonban jogi szempontból nem helytálló.

10 Mint mondtam, alkotmányunk nem ismeri az alaptörvények^{CXLVII} kategóriáját. A számviteli törvény sem alaptörvény abban az értelemben, hogy annak jogereje eltérő volna a többiekétől, például a költségvetési törvényekétől. Bizonyos, hogy a számviteli törvény a sarkalatos törvények sorába tartozik. Kétségtelen az is, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó rendelkezésekkel a törvényhozás önmagát kívánta megkötni. Így az idézett 14. §-szal is. Ezeknek a rendelkezéseknek a törvényhozás megalkotásuk alkalmával nyilvánvalóan azt a szerepet szánta, 15 hogy saját későbbi eljárásában irányadók legyenek, azokat maga a törvényhozás figyelembe vegye és ezáltal fontosnak felismert kérdésekben a következetes eljárás és a legmegfelelőbbnek elismert megoldás nyerjen alkalmazást. Az ilyen rendelkezéseket a régibb közjogi irodalom sarkalatos törvényeknek²⁰³ nevezte, amely kifejezés e célra ma is teljesen megfelelő. A sarkalatos törvényi rendelkezéseknek sincs 20 azonban jogi szankciójuk. A törvényhozás azoktól nemcsak oly módon térhet el, hogy előbb a sarkalatos törvényt megváltoztatja, hanem hallgatólagosan is azáltal, hogy későbbi törvényekben másként jár el, mint a számviteli törvény 14. §-ával szemben is történt.

25 A fentiek konklúziója röviden abba foglalható össze, hogy az élő magyar jog ezen a ponton sem egyezik a tételes magyar joggal.

VI. A magyar költségvetési törvény helyes megítéléséhez hasznos szempontokat ad a külföldi jog vizsgálata is.

30 Az appropriáció fogalma Angliából indult ki. Ott azonban a költségvetés nem egységes törvényhozási elhatározásban, hanem kettéváltan jelentkezik. A kiadások az Act of Appropriationban^{CXLVIII} állapítatnak meg, a különböző kiadásokra megszabott összegek egységes költségvetési rendszerbe foglaltatnak össze. Kihirdetése meglehetősen ünnepélyességgel történik.

35 Keletkezése a második forradalom idejére nyúlik vissza. Megelőzőleg a subsidiumokat célmeghatározás nélkül szavazták meg az angol rendek, azaz tetszés szerinti felhasználásra bocsátották a király rendelkezésére, 1688-ban vették fel azonban először a megszavazásba azt a záradékot, amely szerint az újonnan megszavazott összeg csak a parlament határozatának megfelelő célra használható. Ezt nevezték appropriációs záradéknak. A parlament ezentúl a felfogásának és a helyzetnek megfelelően alkalmazta. Anna királynő (1702–1714-ig) idejétől

203 Kiss István: Magyar közjog. 1888. 41. l.

lett állandó parlamenti gyakorlattá.²⁰⁴ Így keletkezett az az eljárás az állami kiadások megállapítására nézve, amely Angliában azóta is fennáll és onnan részleteiben módosítva a parlamentáris kormányrendszert elfogadó államokban is elterjedt.

A bevételek tekintetében az angol parlament külön bizottság, a Committee^{CXLIX} of ways and means^{CL} útján állapítja meg az appropriációban megszavazott kiadások fedezetét, amely külön törvényben (Financial act)^{CLI} nyer kihirdetést.²⁰⁵

Ez mutatja tehát azt, hogy az appropriáció igazi értelme a kiadások összegének pontos meghatározása és azoknak a céloknak kijelölése, amelyekre állami kiadások engedélyeztetnek, míg nálunk a parlamenti, sőt a tudományos nyelv is az egész felhatalmazási törvényt, vagy szűkebben az angollal éppen ellentétben a bevételek beszedésére adott felhatalmazást hívja így.

Angliában a vegyes rendelkezéseket tacksnak nevezik. Előfordulásuk és jelentőségük változó. Az appropriation actbe az angol parlament csak a hitelek elosztására és az évi kiadások teljesítésére vonatkozó felhatalmazásokat vesz fel. Más a helyzet 1861 óta a bevételeket megszavazó törvényben (Finance Act). Itt egyetlen törvénybe vannak foglalva az állami bevételekre vonatkozó összes rendelkezések, mégpedig nemcsak a bevételeknek egy további év folyamára való beszedésére vonatkozó felhatalmazás, hanem az adók rendszeresítésére, kiszabására és behajtására, megszüntetésére vagy megváltoztatására és kezelésére vonatkozó összes rendelkezések. Ennek az eljárásnak eredménye az lett, hogy a lordok házának hatalma nemcsak a költségvetési jog, hanem az állam összes pénzügyei tekintetében is nagyon megszorítottatott. Ez a helyzet természetesen nem alakulhatott ki észrevétlenül vagy ellenállás nélkül, de ma már általánosan az összes pártok által elfogadottnak tekinthető.

Franciaországban a költségvetés elvileg egységes, de a költségvetési törvény szerkezete eléggé komplikált. Több fejezetre oszlik. Az 1923. évre vonatkozó költségvetési törvény javaslatának, amely a hagyományos szerkezetben jelent meg, beosztása a következő:

I. cím. Általános költségvetés.

1. §. Megnyitott hitelek. A miniszterek számára az 1923. költségvetési évre az általános költségvetésben megállapított kiadások fedezésére az ezen költségvetés A) mellékletében foglalt részletes előirányzatnak megfelelő hitelek bocsátatnak rendelkezésre.

2. §. Megajánlott adók és bevételek.

II. cím. Az általános költségvetéshez csatolt költségvetések. (Budgets Annexes.) Ide tartoznak egyes állami üzemeknek (állami pénzverő, állami nyomda, állami takarékpénztár, becsületrend, államvasút stb.) költségvetései, amelyeknek száma 8. Korábban több volt.

204 Gneist: Gesetz und Budget. 94. l.

205 Hatschek: i. m. 455. skk.

III. cím. Az állampénztár különleges megbízásai. (Services spéciaux du trésor.)^{CLII} Ebben történik gondoskodás a rövid lejáratú kincstári utalványok kibocsátása, kontingentálása, visszafizetése, valamint Páris városának községi pénztári bonjai iránt.

IV. cím. Vegyes rendelkezések. (Adjonctions budgétaires.)^{CLIII} A francia költségvetési törvény összes paragrafusainak száma aránylag igen nagy. 1889-ben 79, 1890-ben 55, 1891-ben 72, 1892-ben 44, 1897-ben 119, 1908-ban 83, 1909-ben 106, 1921-ben 126, 1922-ben 105 volt s az 1923. évi törvényjavaslatban 129 §.

A vegyes rendelkezések a legkülönbébb kérdéseket rendszertelen összevisszaságban szabályozzák. Például az 1921. évi költségvetési törvényben rendelkezések találhatók a következő kérdésekre vonatkozólag: bányászati engedély, különböző adótörvények változtatása, önkormányzati adókra engedélyek, a köztársaság elnöki dekretjeinek approbálása, háborúban elpusztult vasutak helyreállítása, fizetések javítása, a tanszemélyzet illetményeinek reformja (20 oldalon), számviteli rendelkezések, a hadsereg létszáma és tartalékos tisztekre vonatkozó rendelkezések, munkásnyugdíjak, tengeri kikötők, agronómiai kutatások, repülés, születések számának előmozdítása, gyermekágyas asszonyok segítése, szanatóriumok, egyetemek stb.

V. cím. Államadósságokra vonatkozó és egy évre szóló rendelkezések. (Moyens de services et dispositions annuelles).^{CLIV} Ez a cím különböző rendelkezéseket tartalmaz, itt vannak a beruházások finanszírozására és a felhatalmazásra vonatkozó rendelkezések.

Ugyanebben a címben van a tilalom meg nem szavazott adók beszédésére és behajtására, 1816 óta csaknem szó szerint változatlanul a következő szöveggel: „Ebben az 19.... évre megállapított költségvetési törvényben megszavazottakon kívül tilos bármiféle egyenes vagy közvetett adónak bármely címen vagy elnevezés mellett való beszédése és az e tilalom ellen vétő utalványozó hatóságok, valamint adókivetést és behajtást végző alkalmazottak mint zsarolók fognak büntettetni stb.”²⁰⁶

Ez utóbbi rendelkezésnek a mi költségvetési törvényünkkel való rokonsága abban is nyilvánul, hogy ez a szigorú szankció csak a bevételekre vonatkozólag áll fenn, míg analóg rendelkezés a kiadásokra nézve nem található.

A felhatalmazási törvénynek fejezetekre való osztása újabban nálunk is indokolt volna.

A költségvetési törvényben vegyes rendelkezések a többi külföldi államokban is fontos szerepet játszanak.

Belgiumban talán legkevésbé fordulnak elő. Ott a kiadásokról szóló törvényből a vegyes rendelkezéseket question préalable^{CLV} útján szokták kizárni, míg a fedezeti törvénybe olyan vegyes rendelkezéseket szoktak csak felvenni, amelyek az adókra és állandó bevételekre vonatkoznak, feltéve, hogy azok csak részletváltoztatások és javítások.²⁰⁷

206 Stourm i. m. 221. l.

207 Jèze, Cours 54. l.

Az észak-amerikai Egyesült Államokban a vegyes rendelkezéseket *ridersnek*^{CLVI} szokták nevezni és szintén nem ritkán fordulnak elő. Alkalmazták ezt az eljárást részben azért, mert a kongresszusnak nem volt ideje egyes rendelkezéseket a rendes eljárás útján törvényerőre emelni, másrészt azonban azért is, mert a törvényhozó testület két háza közti politikai harc eszköze gyanánt használták.²⁰⁸

5

A német birodalomban a vegyes rendelkezéseket *Budgetzusätze*^{CLVII} hívják és ritkábban fordulnak elő.

VI. A vegyes rendelkezések azonban nem jellemzők a költségvetési törvényre. Jogi jelentősége a felhatalmazási §-okban van. Ezek azok a rendelkezések, amelyekben az alkotmányos szabadság legfőbb biztosítékait látták, s ezért ennek a felhatalmazásnak megadását vagy megtagadását a parlament szubjektív jogának tekintették. Hogy helyesen-e, arra a kérdésre később visszatérünk.²⁰⁹

10

32143. Az *indemnitas*

I. Ha a törvényhozás azt akarja, hogy az államháztartás vitele akaratának megfelelően történjék, akaratát előre kell kifejezésre juttatnia. Ez egy-egy évre szokott történni a költségvetési törvénnyel, amely időtartam az, amelyre több-kevesebb valószínűséggel előre láthatók a kiadások és bevételek. Abban az esetben, amely az összes parlamentáris államokban elég gyakori, hogy a költségvetési törvény nem jön létre a költségvetési év kezdete előtt, két eset lehetséges. Vagy az, hogy a törvényhozás túri a kormány gazdálkodását előre megállapított program nélkül abban a tudatban, hogy a felhatalmazás nélküli időszakban teljesített kiadásokat és bevételeket attól utólag számonkérheti, vagy az, hogy a költségvetési törvény megalkotásáig eltelő közbeeső időre ideiglenes felhatalmazást ad. Az előbbi az *exlex*, az utóbbi az *indemnitas*. Az *indemnitas* tartama egy vagy több hónap és az a szükség szerint meg is hosszabbítható. Az alkotmányosságnak kétségtelenül sokkal inkább megfelel az *indemnitas*, mint az *exlex*.

15

A magyar parlamentáris törvényhozás történetében, mint tudjuk, kivételszámba megy a költségvetési törvénynek kellő időre való megalkotása. Ennek következtében sűrűn fordul elő az, hogy a kormány előre látva a költségvetési törvény megalkotásának késedelmét, kénytelen felhatalmazásának lejártá előtt idejében azzal a javaslatlal fordulni a törvényhozáshoz, hogy hosszabb-rövidebb időre, rendszerint arra az időtartamra, amennyit a költségvetési törvény megalkotása előreláthatólag késni fog, felhatalmazást adjon az államháztartás továbbvitelére a lejárt költségvetési törvény keretében, ami tehát egyértelmű a régi költségvetési törvény hatályának meghosszabbításával.

25

30

A felhatalmazás azonban nem mindig a régi törvény hatályának meghosszabbítására vonatkozik. Az 1869. évi XXVI. tc.-nek már idézett 1. §-a az új költségvetési

208 Jèze, Cours 54. l.

209 L. 212. l.

előirányzatnak a pénzügyi bizottság által már letárgyalt, de a plénum által még el nem fogadott költségvetési előirányzat keretében való utalványozásra ad felhatalmazást. Hasonló a helyzet az 1922. évi XVII. tc. és az 1923. évi XXXII. tc. tekintetében azzal a különbséggel, hogy itt csak a benyújtott előirányzatról, nem pedig a pénzügyi bizottság javaslatáról van szó.

A Sz. T. 19. §-a az odáig kifejlődött gyakorlatnak megfelelően a következőket iktatja törvénybe: „Ha a költségvetési törvény azon év január hava elsejéig, amelyre szól, létre nem jöhet: a kormány külön törvényjavaslatban felhatalmazást tartozik kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit folytatólagosan beszedhesse és kiadásait fedezhesse.

„Ily rendkívüli felhatalmazás időtartamát a törvény világosan meghatározza ugyan, de a felhatalmazás s ezzel együtt a törvény hatálya azzal a nappal szűnik meg, amelyen az új költségvetési törvény kihirdetetik.

„A kormány az e napig eszközölt összes kezelést az új költségvetési törvény keretébe illeszti.”

Az indemnítási törvény benyújtását és tárgyalását csak annak bizottsági tárgyalása előzi meg, s hiányzik ilyenkor a kiadások és bevételek mérlegelésére vonatkozó tárgyalás, amely a költségvetés részletes előirányzata tárgyalásának felelne meg. A felhatalmazás tehát csak hozzávetőleges abban a reményben, hogy az új költségvetési törvény a tényleges szükségleteknek megfelelő változásokra figyelemmel lesz és az indemnításban nyert felhatalmazás alapján eszközölt összes kezelés, azaz kiadás és bevétel a meghosszabbított hatályú költségvetési törvénynek némelykor már elavult keretei helyett a tényleges szükségletnek megfelelő esetleg tágabb keretekre utólag kiegészíthető lesz.

Ez a következmény mutatja, hogy az indemnítás az államháztartás zavartalan továbbvitelét akadályozza. Az élet által megkívánt változtatásokra és módosításokra nem nyújt lehetőséget, stagnációt idéz elő, vagy pedig arra kényszeríti a kormányt, hogy fokozott mértékben nyúljon a számviteli törvény 16. §-ában szabályozott pótvagy rendkívüli hitel saját felelősségére való engedélyezésének expedienséhez. Különösen nagy mértékben érvényesülnek ezek a káros hatások akkor, ha az indemnítások ismétlődnek, sőt egész költségvetési évre elnyúlnak, úgyhogy egyes költségvetési törvények megalkotása idejét múlja és így a költségvetési törvények sorozatában, valamint az államháztartás szisztematikus továbbfejlesztésében hézagok állnak elő.

Az indemnítási törvény jogi természete a költségvetési törvény jogi természetétől eltérő vonásokat nem mutat. Lényege a kormány számára felhatalmazás adása állami kiadások teljesítésére és az állami jövedelmek beszedésére, esetleg behajtására. Ez teljesen megegyezik azzal, amit a költségvetési törvényben megajánlásnak neveznek, azzal a különbséggel, hogy a felhatalmazás időtartama tér el a költségvetésétől, valamint hogy az összeg meghatározása nem közvetlenül, hanem valamely korábbiösszezszerű megállapításra való utalás útján történik.

Egy fontos körülményre kell itt a figyelmet felhívunk. Az indemnítás a számviteli törvény idézett 19. §-a szerint arra ad felhatalmazást, hogy a kormány a legutób-

bi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit a törvényben megállapított időtartam alatt folytatólagosan beszedhesse és kiadásait fedezhesse.

A joggyakorlat e szöveg értelemszerű alkalmazása helyett a gyakorlati élet nyomása alatt betű szerinti magyarázatát követte és a régi költségvetés kiadási hitelei-
nek nemcsak az indemnitási hónapokra eső hányadát, hanem az indemnitas alatt
esetleg az illető költségvetési tagozatnak egész évi hitelét felhasználta, más szóval
a számviteli törvény betű szerint lehetséges tágabb értelmezéséhez folyamodott
azért, hogy a póthitelnek minisztertanácsi határozattal való engedélyezését elkerül-
hesse. Ez a zárószámadásban mindig a törvényhozás tudomására jutott és az a fel-
mentvényt ezért kivétel nélkül megadta és így ezt a törvényt magyarázatot szokásjo-
gilag szentesítette.

Az indemnitas útján való gazdálkodás tehát lehet közigazgatási, közgazdasági
vagy politikai szempontból hátrányos, jogi szempontból az alkotmányba nem üt-
közik.

II. Ugyanerre az eredményre jutunk akkor, ha a többi parlamentáris államok pél-
dáját vizsgáljuk.

A költségvetési törvény késedelmes megalkotása mind Angliában, mind Francia-,
Olaszországban és Belgiumban gyakori s Németországban is előfordul. Az egyes álla-
mok azonban a különböző történelmi fejlődésnek és alkotmányos felfogásoknak meg-
felelően a kérdést különféleképpen szabályozzák. Angliában szabály az, hogy a költ-
ségvetési törvények (Act of appropriation és Financial act) három-négy hónappal
a költségvetési év kezdete után jönnek létre. A közbeeső időre az angol törvényhozás
különböző megoldásokat alkalmaz. A hadi és haditengerészeti budgetet előre egész
évre megszavazza, a többi szükségletek fedezésére pedig több-kevesebb részletben
a Consolidated Fund terhére előlegeket szavaz meg (Votes on accounts),^{CLVIII} amely
előlegek a Finance act megszavazása után az adókból térítettnek meg a Consolidated
Fund javára.²¹⁰

Belgiumban és Franciaországban a mi indemnitasunknak megfelelő felhatalma-
zást douzièmes provisoires-nak^{CLIX} nevezik.

Belgiumban a douzièmes provisoires a költségvetési eljárás során hosszú tapaszt-
alat alapján rendes intézménnyé fejlődtek. Ott a törvényhozás december 31-e, azaz
a költségvetési év lejártá előtt a következő évre rendszerint csak a bevételeket sza-
vazza meg, míg a kiadások megállapítása iránti vita az új költségvetési évbe sokszor
augusztus vagy szeptember hónapig is átnyúlik és erre az időre a pénzügyminiszter
javaslatára hónapról hónapra szavazza meg a törvényhozás a kiadások összegeit,
amely eljárás ellenvetéssel vagy feltűnéssel nem jár, az már alkotmányos szokássá
lett. Ez a rendszer megkönnyíti a kormány számára az államháztartásnak alkotmá-
nyos továbbvitelét, de tagadhatatlanul tökéletlen gazdasági szempontból, mivel elő-
re szavazza meg a bevételeket, amelyeknek csak később megállapított kiadásokkal
kell az egyensúlyt tartaniok.

210 Hatschek i. m. I. 461–469. l.

Franciaországban szintén szokás a bevételek előzetes megszavazása. Mégpedig a január 1-jén kezdődő költségvetési évet megelőző öt-hat hónappal megszavaz a törvényhozás egy loi spéciale-t az egyenes adók kivetésére, mivel a kivetés munkálatainak elvégzése négy-öt hónapig eltart és a megyei tanácsok, amelyeknek közreműködésével történik, munkájukat a nyár végén elkezdik. Ez azonban csak az előmunkálatokra vonatkozó felhatalmazást jelenti, mert a loi spéciale a következő záradékot tartalmazza: „Az ennek a törvénynek végrehajtása során kiállított adóívek nem hitelesíttetnek és nem adatnak ki a prefekt-ek által és nem hajthatók be addig, míg az évre szóló költségvetési törvény azok behajtására a felhatalmazást meg nem adja.”²¹¹

A douzièmes provisoires-ra vonatkozó törvény tartalma nagyjából egyezik a mi indenmitási törvényeink rendelkezéseivel: 1. megállapítja a hitelt, amelyet a kiadások fedezésére a kormány rendelkezésére bocsát, 2. felhatalmazást ad az adók behajtására, 3. különböző vegyes rendelkezéseket tartalmaz.

A különbség az, hogy a hitelt nem a megelőző költségvetési törvényre való utalással határozza meg, hanem en bloc bocsát hevenyészve és nagyjából kalkulált összeget a kormány rendelkezésére, amelynek az egyes minisztériumok és az egyes költségvetési fejezetek közt való felosztása a miniszterek ellenjegyzése mellett a köztársaság elnökének rendeletével történik. Azáltal, hogy időről időre a tényleg felmerült szükségletek ismeretével állapíttatik meg a kiadások végösszege és annak mi-kénti felosztása a végrehajtó hatalomra bízatik, meglehetősen számol a közigazgatás szükségletével és ennyiben tökéletesebb megoldás a mi indenmitási törvényeinknél. Ehhez a megoldáshoz áll közel az 1922. évi XVII. törvénycikk ismertetett rendelkezése.

A német birodalom is ismeri az indenmitást és a douzièmes provisoires-hoz hasonlóan Zwölftelnnek^{CLX} nevezi.

Olaszországban az indenmitás ritkaság. Ha kivételesen a költségvetési törvénynek megalkotása vagy kihirdetése idejében nem történhetik meg, akkor a kormány külön felhatalmazás nélkül gazdálkodik tovább és csak az új költségvetési törvénybe vétetik fel egy §, mely az exlex idején teljesített kiadásokért a felhatalmazást utólag megadja.²¹²

32144. Az exlex

I. Az exlex nem jogi fogalom. Jelenti éppen a költségvetési törvény hiányát. Ez a hiány kétféleképpen állhat elő. Vagy úgy, hogy a törvényhozás megtagadja a költségvetés megszavazását, aminek különböző okai lehetnek. Vagy úgy, hogy habár a törvényhozásnak vagy legalábbis a parlament többségének nincs szándékában

²¹¹ Stourm i. m. 201. l.

²¹² Otto Schwarz: Formelle Finanzverwaltung, 55. l.

a költségvetést megtagadni, de különböző körülmények miatt az a megelőző felhatalmazás lejártának időpontjáig nem jön létre.

A két eset lényegesen különbözik. Az első eset a magyar parlament történetében nem fordul elő. Felvethető a kérdés és ezzel a politikai irodalom elég sokat foglalkozik is, van-e egyáltalán joga a parlamentnek a költségvetés megtagadására? Erre a magyar tételes jog alapján nem válaszolhatunk. Alkotmányunk e kérdést nem szabályozta, erre vonatkozó precedens pedig nem fordult elő.²¹³ Ez alkotmányunknak hézaga.

Abból, hogy a parlament a költségvetési felhatalmazás megszavazásakor szabadon mérlegeli azt, hogy milyen kiadásokat engedélyez és milyen bevételekre ad felhatalmazást, következik logikailag annak lehetősége is, hogy elhatározása nemcsak egyes költségvetési tételekre, hanem azok valamennyiére is elutasító lehet. Ez tehát logikailag kétségtelenül koncedálandó.

Mit jelent azonban az állami költségvetés megtagadása? Minthogy a költségvetési törvény azt jelenti, hogy a kormány alkotmányos felhatalmazást kap kiadások teljesítésére és bevételek beszedésére, ennek következtében a felhatalmazás megtagadása ugyanezeknek tilalmazását kell, hogy jelentse. Ez egyértelmű minden állami tevékenység megszüntetésével, az állami kötelezettségeknek megtagadásával, az egész állami rend megbomlásával. Tisztviselők nem kapnák meg fizetésüket, a katonák illetményüket, a nyugdíjasok és az állami adósságok hitelezői jogszerű követelésüket, az állam pénztárai bezárnák ablakaikat és viszont megszűnnének az összes állami bevételek, az állam fokozatosan elszegényednék és tönkremenne,

213 A Fejérváry-kormányt ugyan az 1905. évi június hó 21-i 409. sz. képviselőházi határozat eltiltotta nem felhatalmazási javaslat elutasítása, hanem külön indítvány elfogadása által attól, hogy az állam bevételeit tovább kezelje és kiadásait eszközölje. Eredmény nélkül, megtorlásra azonban nem került a sor. A képviselőház zárószámadási bizottsága az erre az időszakra vonatkozó 1905. évi zárószámadról szóló jelentésében a következő javaslatot tette:

„Minthogy a jelenlegi kormány elnöke a bizottságnak bejelentette, hogy a kormány tagjai a kormány elvállalásakor és annak feltételeként a királlyal szemben felelősséget vállaltak azért, hogy az 1905. évben báró Fejérváry Géza elnökle alatt működött kormány tagjai hivatalos minőségben elkövetett cselekedeteikért vád alá helyezettetni nem fognak, minthogy ennél fogva a Fejérváry-kormány vád alá helyezése természetsszerűleg maga után vonná a jelenlegi kormány tagjainak lemondását, ami által a bizottság meggyőződése szerint az ország eredményében és hatásában kiszámíthatatlan politikai válságba sodortatnék, ennél fogva kizárólag az ország nyugalma és a jelenlegi politikai rend fenntartásához fűződő lényeges országos érdek tartva szem előtt és azokat méltányolva, a bizottság eltekintett attól, hogy a képviselőháznak a Fejérváry-kormány vád alá helyezését indítványozza.”

E helyett a következő indítvánnyal járul a t. Ház elé:

„Mondja ki a képviselőház, hogy az 1905. évben báró Fejérváry Géza elnökle alatt működött kormány azon eljárását, mellyel minden törvényes felhatalmazás nélkül, sőt a képviselőház 1905. június 21-én hozott 409. sz. határozata ellenére az állami bevételeket beszedte és az állami kiadásokat teljesítette, elítéli, kárhoztatja és ezen eljárást a parlamenti kormányrendszer alapelveibe és alkotmányunk sarkalatos rendelkezéseibe ütköző visszaélésnek minősíti.” (1036. sz. nyomtatvány.)

Az 1909. évi március hó 29-én tartott ülés ezt a javaslatot elfogadta és ezzel az ügy be volt fejezve.

a közrend és közbiztonság megszűnnék, a határok védelme lehetetlenné válnék stb. A költségvetés megtagadása az államtól ezekkel a beláthatatlan következményekkel járna, úgy, hogy azt az állam öngyilkosságának, az ország dezorganizálásának joggal nevezik.²¹⁴

- 5 Ezeknek a konzekvenciáknak előidézése nem lehet törvényhozó törekvése. A gyakorlati életben tehát nem lehet arról szó, hogy a költségvetés az államtól tagadtassék meg, hanem igenis arról, hogy azt a parlament megtagadja valamely kormánytól, vagy annak valamely tagjától, főleg abból az okból, hogy nem viseltetik iránta bizalommal. Ezért a költségvetés megtagadásának kielégítő magyarázata csak
10 parlamenti kormányzattal rendelkező államra nézve található. Ez a kérdés azonban a 33. §-ban fog tárgyalás alá kerülni.

- II. Az exlex másik esete, amelyre a magyar parlament történetében, mint láttuk, már tizenegy precedens volt, alkotmányunkban szintén nincs szabályozva. Amikor azonban 1899. évi január hó 1-jén először következett be az exlex a képviselőház
15 kisebbségének magatartása következtében, a kormánynak, mint az állam cselekvő hatalmát gyakorló szervnek, vizsgálnia kellett az előállott helyzet összes következményeit és annak megfelelő elhatározásra jutnia. Szemben állott az ország dezorganizálásának veszélye az állami kiadások és bevételek teljes beszüntetése következtében, másrészt pedig az az alternatíva, hogy lemondva az államháztartás továbbvitele tekintetében olyan lépésekről, amelyek törvényben kifejezetten tiltva vannak, a nem tiltott bevételek felhasználásával azokat a kiadásokat, amelyek jogi kötelezettségen
20 alapulnak, amelyeket tehát a fentiekben jogilag kötelező kiadásoknak neveztünk, valamint az állami közigazgatás fenntartásához nélkülözhetetlen kiadásokat utalványozza. És ezt tegye annak ellenére, hogy törvényes felhatalmazással nem rendelkezik, de bízva abban, hogy a kiadások szükségességének indokolása elől a parlament
25 többsége nem fog elzárkózhatni és így nemcsak a politikai, hanem a jogi felmentvényt is utólag meg fogja kapni.

- Ez volt a helyzet az első exlex alkalmával, amikor a kormány egyúttal azt is megtette, hogy elhatározásának és az exlexszel szemben tanúsítandó magatartásának lényegéről az országgyűlés számára a legfőbb állami számvevőszék elnökének előterjesztésével kapcsolatban maga is jelentést tett. Ez a jelentés, amely nagy fontosságú a jogi kérdés vizsgálatában, egész terjedelmében a következő:

571. számú iromány²¹⁵

- Jelentése a m. kir. kormánynak azokról az intézkedésekről, amelyeket az a körülmény tett szükségessé, hogy egyes törvényjavaslatok 1898 végéig törvényerőre nem emelkedhettek

Ámbár a kormány az 1899. évre szóló állami költségvetést még 1898. évi szeptember hó 9-én mutatta be, azon esetre pedig, ha a költségvetés az év végéig tárgyalható nem volna, az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről

214 Stourm: Le budget. 377. lap.

215 Benyújtotta Lukács László pénzügyminiszter a miniszterelnök helyett 1899. évi január hó 3-án.

és fedezendő állami kiadásokról szóló törvényjavaslatot még 1898. évi október hó 14-én terjesztette elő: az országgyűlés a folyó évi költségvetés iránt a múlt év végéig nem határozott, amennyiben az eziránt tett kormányi előterjesztéseket sem el nem fogadta, sem el nem vetette.

Minthogy ily körülmények között a kormánynak kötelessége volt, hogy az állami kormányzat zavartalan továbbviteléről saját alkotmányos felelősségére gondoskodjék: a kormány a törvényhozás utólagos jóváhagyásának reményében e részben megtette a szükséges adminisztratív intézkedéseket. Megkönnyíti a kormány felelősségét e tekintetben az a körülmény, hogy az országgyűlés együtt lévén, a kormány által elrendelt intézkedések annak állandó ellenőrzése mellett történhetnek, s az országgyűlésnek mindig módjában van a kormány intézkedései felett bírálatot gyakorolni.

A kormány által tett intézkedéseket illetőleg bátor vagyok tisztelettel a következőket jelenteni:

A kormány megtette azokat az intézkedéseket, amelyek úgy a közjogi, mint a magánjogi címen alapuló állami kiadások fennakadás nélküli teljesítésére, a törvényeken alapuló közjövödelmek biztosítására és az állami háztartás a törvényekben és törvényszerű rendeletekben szabályozott alaki rendjének fenntartására, az utóbira nézve a m. kir. állami számvevőszék törvényes ellenőrzésének változatlan gyakorlása mellett szükségese.

Nevezetesen elrendelte, hogy az összes állami kiadások úgy, amint azokat az 1898. évi állami költségvetésről szóló 1898. évi VI. törvénycikk és az azóta alkotott külön törvények és törvényes intézkedések megállapították, további intézkedésig teljesíttessenek. Szintúgy megtétessenek további intézkedésig a fennálló törvényekben és szabályokban gyökerező azok az intézkedések, amelyek az idézett törvénycikkben és az azóta alkotott külön törvényekben megállapított összes állami bevételek biztosítására szükségesek.

Utasítás adatott, hogy az utalványozás (előírás) az utalványozó hatóságok részéről és a számvevőségek hivatásszerű szolgálata a fennálló törvények és szabályok szerint és akképpen teljesíttessenek, hogy minden utalványozás (előírás) az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről s fedezendő állami kiadásokról előterjesztett törvényjavaslatban kért felhatalmazás elnyerése esetén az állami költségvetésbe akadálytalanul beilleszthető legyen. Eszerint az államszámvitel alaki berendezése semmiféle változást nem szenved.

Egyébiránt a kormány akképpen rendelkezett, hogy a közzadóknak, a közzadók módjára beszédendő kincstári követeléseknek és egyéb tartozásoknak végrehajtás útján való behajtása a magyar korona országainak egész területén egyelőre további intézkedésig beszüntetessék.

Midőn a kormány nevében a tett intézkedéseknek jóváhagyó tudomásulvételét kérem, egyúttal tisztelettel jelzem, hogy tekintettel arra, hogy az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről és állami kiadásokról szóló törvényjavaslat csak 1899. évi január hó elseje után fog törvényerőre emelkedni, a törvényjavaslat rész-

letes tárgyalása alkalmával a kormány abba oly értelmű rendelkezés felvételét fogja javasolni, amely szerint az állami kiadások 1899. január 1-jétől megállapítottaknak, a közjövödelmek pedig 1899. január 1-jétől megajánlottaknak lesznek tekintendők.

- 5 Az utóbbi intézkedést alkotmányjogi szempontból és avégből is elkerülhetetlenül szükségesnek tartja a kormány, hogy utólag senki se vonhassa ki magát a köztörvényeken alapuló közszolgáltatások ama részének teljesítése alól, amely 1899. január 1-jétől a többször említett javaslat törvényerőre emelkedéséig terjedő időre esik.

- (Itt következnek több oly átmeneti intézkedésről szóló jelentések, amelyek némely vám, fogyasztási adóra és a bankügyre vonatkozólag benyújtott törvényjavaslatoknak eddig való el nem fogadása következtében szükségesek.)

Végezetül van szerencsém még:/: alatt bemutatni az állami számvevőszéknek az államháztartás vitelének az 1898. év végén túl leendő számvevőszéki ellenőrzése tárgyában az országgyűlésnek tett jelentését.

Budapest, 1899. évi január hó 1-jén.

- 15 Báró Bánffy Dezső^{CLXI} s. k.,
miniszterelnök.

:/: alatti melléklet az 571. számú irományhoz

- 20 *A m. kir. állami számvevőszék jelentése az államháztartás vitelének az 1898. év végén túl leendő számvevőszéki ellenőrzése tárgyában*

Minthogy a törvényhozás az 1899. évi államkötségvetésnek tárgyalását be nem fejezhette, valamint az 1899. év négy első hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló törvényjavaslat tárgyalása is, bár az megkezdett, az év végéig elintéztést nem nyerhetett, szükségessé vált, hogy a törvényhozás további intézkedésig az állami számvevőszék kebelében rendelkezzen az ellenőrzésnek

- 25 folytatólagos és szakadatlan gyakorlása iránt.

E célból a következő rendeletet adtam ki:

A m. kir. állami számvevőszék elnökétől

1733/898. eln. szám.

Rendelet az állami számvevőszék fő- és ügyosztályaihoz

- 30 A törvényhozás az 1899. évi költségvetésnek tárgyalásait az év végéig be nem fejezhette és az előbbi költségvetési törvény kereteinek időleges fenntartására vonatkozó törvényjavaslatot el nem intézhette.

- A tárgyalások ezen befejezetlensége következtében tehát a kormány nem hivatkozhatik törvényes felhatalmazásra az állam pénzügyi kezelésének folytatásában, de
35 viszont ez a felhatalmazás nem is vonatott meg tőle, s a törvényhozás azt nem is tagadta meg a kormánytól. S ezek szerint az 1899. évi pénzkezelésre való felhatalmazás kérdésének tárgyalása megkezdett ugyan, de be nem fejeztethetvén, függőben maradt anélkül, hogy a törvényhozás akár egyik, akár másik irányban döntött volna.

Azon súlyos helyzetbe jutottunk tehát, hogy e fontos kérdések idejében elintézhettek nem lévén, a kormány saját felelősségére kénytelen intézkedni a további teendőről és az ország pénzügyeinek kezeléséről.

Hogy a kormány törvényhozási felhatalmazásának kérdése miként fog megoldatni, az elsősorban politikai kérdés, amelybe az állami számvevőszéknek ez idő szerint beleavatkozni vagy amelyben állást foglalni sem jogában, sem hivatásában nem áll.

Másrészt azonban a számvevőszék, mely a minisztériumtól független önálló hatáskörrel bír, azon helyzetbe jutott, hogy az 1870. évi XVIII. törvénycikken alapuló közjogi felelőssége alapján intézkedjék az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak és az államadósság kezelésének folytatólagos hatályos ellenőrzése iránt, s kétségtelen, hogy addig is, amíg a kormány felhatalmazásának kérdése törvényhozási úton megoldást nyer, érintetlenül fennáll az állami számvevőszéknek felelőssége, mely az 1870. évi XVIII. törvénycikk szerint nemcsak törvényellenes eljárásért, hanem elsősorban minden mulasztásért terheli. Ugyanezen felelősségénél fogva kötelessége az állami számvevőszéknek ellenőrzési feladatát és hivatását folytatólag teljesíteni, munkáját háborítatlanul tovább folytatni. Kötelessége ez nemcsak törvényeinknél fogva, de azért is, mert mint a törvényhozásnak ellenőrző közege, egy pillanatig sem hagyhatja az ország pénzügyi kezelését ellenőrzés nélkül és legkevésebbé akkor, amidőn a kormány törvényhozási felhatalmazás nélkül a saját felelősségére jár el.

Ez a kötelessége a függőben maradt kérdések mellett nemcsak nem szűnt meg, hanem éppen a fennforgó viszonyok miatt még fokozottabb gonddal kell azt teljesítenie.

Az állami számvevőszék tehát eddigi törvényeink és nevezetesen az 1870. évi XVIII., az 1880. évi LXVI. és az 1897. évi XX. törvénycikkek alapján, tekintet nélkül az ország politikai viszonyaira, törvényszerűen folytatni fogja ellenőrző kötelességét addig is, amíg a törvényhozás bölcsességének sikerülni fog a függő kérdéseket egyik vagy másik irányban megoldani. Kötelessége ez azért is, hogy annak idejében, midőn a megoldás időpontja elérkezik, az állami számvevőszék saját ellenőrzési és nyilvántartási adatainak alapján bármikor teljes és hű képét nyújthassa az ország ez idő alatti államháztartási, pénzügyi és közvagyonai állapotának, számviteli kezelésének.

Ebből kiindulva, nem szükséges ugyan az állami számvevőszék tisztviselői karát külön felhívni vagy utasítani, hogy kötelességét és hivatalos teendőit továbbra is pontosan teljesítse, csak szükségét látom annak, hogy e kötelességteljesítés irányára rámutassak.

E tekintetben pedig útmutatóul szolgálnak törvényhozásunk harmincéves gyakorlata és törvényeinknek egyes intézkedései is, amelyek szerint, ha egy évnek költségvetése idejekorán nem volt letárgyalható, a további kezelés és ellenőrzés mindaddig, míg az új költségvetési törvény életbe nem lépett, az előző költségvetési törvény alapul vétele mellett eszközöltetett.

Ennek alapján rendelem tehát, hogy a törvényhozásnak további intézkedéséig a számvevőszék ügyosztályai és tisztviselői az ellenőrzést és nyilvántartást az eddigi módon az 1898. évben érvényben volt költségvetési törvény alapján és keretében teljesítsék.

- 5 Miről a fő- és ügyosztályok és azok útján a tisztviselői kar ezen határozattal értesíttetnek.

Budapesten, 1899. évi január hó 1-jén.

- 10 E rendeletemet azzal van szerencsém a t. Háznak bejelenteni, hogy ez intézkedésemet jóváhagyólag tudomásul venni méltóztassék.

Budapesten, 1899. évi január hó 1-jén.

*Rakovszky István s. k.,
elnök.*

15

A törvényhozás az utólagos felmentést az 1899. évi I. törvénycikkben tényleg megadta. A második exlex alkalmával, 1903-ban, az akkori kormány hasonló jelentést terjesztett elő. A felmentés, melyet az 1904. évi IV. törvénycikk tartalmaz, precízebb szövegű.²¹⁶

- 20 A később bekövetkezett exlexek alkalmával a kormány ilyen jelentést többé nem is terjesztett elő, eljárása azonban lényegében teljesen változatlan maradt.

- 25 A Fejérváry-kormány az 1906. évi II. törvénycikkben az exlex alatti gazdálkodásért nem kapta ugyan meg utólag sem a felmentést, de viszont ennek semmi jogi következménye rá nézve nem lett. Hasonlóképpen nem kaptak felmentést a forradalmi kormányok gazdálkodásukért, ami mindkét esetben a kormánynak a parlament többsége által való kárhoztatását juttatta kifejezésre. Más a helyzet az 1922. évi I. és XVII., 1923. évi IX. és XXXII. törvénycikkek esetében, amelyek mind rövidebb exlex után emelkedtek törvényerőre, de nem tartották szükségesnek a kormány számára az exlex alatti gazdálkodásért az 1899 óta szokásos felmentést megadni. Ennek az eljárásnak magyarázata lehet az, hogy ez utóbbi esetekben az exlex nem a többség és kisebbség közti eldöntetlen harcnak következménye, hanem oka a felhatalmazási vita egyszerű terjengőssége volt, ez azonban az eljárás mentségül nem szolgálhat, mert a szigorú alkotmányosság és későbbi precedensek szempontjából kárhoztatandó pongyolaságot jelent.

- 35 III. Mi a jogi természete ennek a most ismertetett, a törvényhozási joggyakorlatban ismétlődő exlexnek? A kormány azáltal, hogy a törvényhozás felhatalmazása nélkül jár el olyan ügykörben, amelyhez ezt az előzetes felhatalmazást az alkotmány megkívánja, a törvényhozás hatáskörébe avatkozik, rendeletével a törvényhozás hatáskörét vonja magához, ennek következtében az a szükségrendelet fogalma alá

²¹⁶ L. fenn, 44. l.

esik.²¹⁷ A szükségrendelet a jogrendnek erkölcsileg helytálló okból való megsértéséből származik. A jogrend helyreállítása azután csak a törvényhozástól nyert felmentés vagy a jogsértő kormány megbüntetése által történhetik. Ebből a felfogásból következnek az alábbi megállapítások:

a) az 1922. évi I. és XVII., 1923. évi IX. és XXXII. törvénycikkekből a törvényhozási kifejezett felmentése hiányozván, azok az alkotmányos felfogás szerint a szükségrendelet miatt megkívánt utólagos felmentést nem tartalmazzák, habár nem lehet fel, hogy a törvényhozás azt a kormánytól megtagadni kívánta volna; 5

b) a kormánynak az az eljárása, amely szerint az 1897. évi 16. §-a, illetve az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 7. §-a alapján pót- vagy rendkívüli hiteleket minisztertanácsi határozattal szavaz meg, szintén megannyi szükségrendeletnek tekintendő, amelyekért a törvényhozás utólagos felmentését kell megkapnia. Ezt kéri is a zárószámadás benyújtása által; 10

c) a zárószámadás mindig foglal magában olyan költségvetéstől való eltéréseket, amelyekre vonatkozó rendeletei a kormánynak szükségrendeletnek minősítendőek. Ezért a törvényhozás hatáskörének eme megsértésével szemben az alkotmány teljes restitúciója csak törvény útján következhetik be, amiért is azt a parlamenti gyakorlatot, amely nálunk 1868 óta kifejlődött, hogy tudniillik a zárószámadások elfogadása és a kormánynak az államháztartás viteléért való felmentés megadása országos határozattal történik, a szigorúan alkotmányos felfogás szempontjából aggályosnak tartjuk és az országos határozat helyett ebben az esetben éppúgy, mint a b) alatt felsorolt esetben is, törvényalkotás látszanék helyénvalónak.²¹⁸ 15

A zárószámadásokra vonatkozó joggyakorlat azonkívül következetlen is. Az 1848. évi III. törvénycikk 37. §-ából ugyanis nem állapítható meg az, hogy az akkori törvényhozás intenciójának akár a költségvetésnek, akár a zárószámadásnak elfogadása országos határozat vagy törvényalkotás alakjában felelt volna-e meg? Mint láttuk, 1848-ban a költségvetést országos határozattal állapították meg, zárószámadások előterjesztésére azonban nem került sor. 1867. után a törvényhozás vita után úgy határozott, hogy a költségvetési felhatalmazást törvénycikk alakjában kívánja megadni, a zárószámadásokról pedig országos határozatokat hozott. 20

Az exlex elkerülésére némely külföldi alkotmányban, például Badenben (1888. évi július hó 24-i törvény 13. §-a), valamint Japánban^{CLXII} az a rendelkezés áll fenn, hogy olyan esetben, ha a törvényhozás tényezői a költségvetési felhatalmazás tekintetében kellő időre megegyezésre nem jutnak, a régi költségvetési törvény hatálya hosszabbíttatik meg. Ez a rendelkezés a kormány pozícióját kétségtelenül megkönnyíti.²¹⁹ 25

Még annak a kérdésnek vizsgálata van hátra, hogy az exlex alatt az állami kiadások és bevételek tekintetében mi a helyzet. Az 1867. évi X. törvénycikk szerint 30

²¹⁷ Ereky István: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok II. 578. l.

²¹⁸ Molnár Kálmán: Kormányrendeletek. 1912.; 130. l.

²¹⁹ O. Schwarz: Formelle Finanzverwaltung. 54. l.

az „évi költségvetésnek országgyűlésileg történendő megállapítása mindig csak egy évre terjed, s újabb megállapítás s megajánlás nélkül adót kivetni s behajtani nem lehet”. A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk 20. §-a szerint a törvényhatóságok „az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására”
5 vonatkozó rendeletek végrehajtására nem kötelesek. Ez az a két törvényes rendelkezés, amely a bevételek tekintetében útmutatóul szolgálhat, míg a kiadások tekintetében ennyi rendelkezés sincsen.

Ennek következtében a kormányok exlex alatt is mindig teljesítették azokat a kiadásokat, amelyek az állammal szemben fennálló magán- vagy közjogi követelések
10 kiegyenlítésére szolgálnak és a kormány, illetve az egyes miniszterek szabad mérlegelésének tárgya az, hogy milyen más kiadások utalványozását tartják az állam érdekében halaszthatatlannak.

Jellemző a helyzetre az, hogy a legfőbb állami számvevőszék elnöke is utalványozó hatóság lévén, maga is gyakorolja ezt a jogot és ezért a felmentést rá is ki kellene
15 terjeszteni.

A bevételek tekintetében az a kormány helyzete, hogy a kö zadók kivetésére és beszedésére, valamint a jövedékek kezelésére hiányzik a törvényes alapja. Mégis 1898. december végén a küszöbön álló exlexre való tekintettel a pénzügyminiszter úgy rendelkezett, hogy „az állami kiadások teljesíthetése érdekében
20 bőlt további intézkedésig megteendők a fennálló törvényekben és szabályokban gyökerező mindazok az intézkedések, melyek az 1898. évi állami költségvetésről szóló 1898. évi VI. törvénycikkben és az azóta alkotott külön törvényekben és törvényes intézkedésekben megállapított összes állami bevételek biztosítására szükségesek...”²²⁰ A pénzügyminiszter egy más rendeletében²²¹ utasította az összes pénzügy-igazgatóságokat és a budapesti királyi adófelügyelőt, hogy további
25 intézkedésig „a kö zadóknak, a kö zadók módjára beszedendő kincstári követeléseknek és egyéb tartozásoknak végrehajtás útján való behajtását egész általánosságban szüntesse be”.

A beszüntetés tehát csak a végrehajtásra vonatkozott, míg a kivetési előmunkálatok és az állami bevételek biztosítására szolgáló egyéb eljárások teljesítettek,
30 valamint elfogadtattak a kö zadótartozásokra történő mindennemű befizetések is, akár egyenes, akár közvetett adókról volt szó.

Az adók beszedésére szolgáló jogalap a kö zadók kezeléséről szóló 1883. évi XLIV. törvénycikk 39. §-ának 2. bekezdése volt, amely szerint „addig, míg a folyó
35 évre történt adó kivetés eredménye az adózó adókönyvecskéjébe bejegyezve nincsen, az évnegyedi részletek a megelőző évi adókirovás szerint fizetendők”. Ez a rendelkezés a kö zadók kezeléséről szóló újabb törvénybe, az 1923. évi VII. törvénycikk 19. §-ába is átvétetett. E rendelkezésre való tekintettel a közigazgatási bíróság is el-

220 Közigazgatási bíróság pénzügyi osztályának 1900. évi 234. számú döntvénye.

221 3568/1898. P. M. sz. A fenti döntvény tévesen az előbbi idézetet származtatja ebből a pénzügyminiszteri rendeletből, amely azonban csak az utóbbi rendelkezést tartalmazza.

fogadhatónak minősíti az exlexben történt adófizetéseket,²²² mert azt quasi naturalis obligatiónak tekinti.

Ugyanilyen értelemben nyilatkozott Wekerle Sándor miniszterelnök és pénzügyminiszter egy képviselőházi beszédében. „Az, amit én az adófizetési kötelezettségről, mint naturalis obligatióról mondtam, nem itt ugyan, hanem más helyen, nemcsak az én véleményemet képviseli, hanem képviseli a bíróságoknak és pedig úgy a közigazgatási, mint a polgári bíróságoknak judikatúráját. Akkor, amikor a bírói gyakorlat eldöntötte ezt a kérdést, azt hiszem joggal foglalhattam el azt a jogi álláspontot, sőt mint a végrehajtó hatalomnak olyan közege, aki eljárásában ezen bírói ítéletekhez van kötve, nem is foglalhattam el más álláspontot, mint azt, hogy naturalis obligatio áll fenn és a költségvetési törvény csakis ezen kötelezettségek érvényesítésére adja meg a módot.”²²³

Ezért van az, hogy az exlexet megszüntető indemnitási törvényekben kivétel nélkül helyt foglal az a rendelkezés is, amely az indemnitás hatályát az exlex keletkezési időpontjáig visszaható erővel állapítja meg, hogy ezáltal a kormánynak jogalapot nyújtson a köztartozásoknak visszaható erővel való követelésére.

Kétségtelen, hogy az exlex alatt teljesített adófizetések nem egy már esedékessé vált tartozás törlesztését jelentik, ennek következtében az ilyen önkéntesen befizetett adók után kamattérítés nem jár.²²⁴ Viszont magától értetődik, hogy az exlex alatt elmulasztott adó- vagy illetékfizetés miatt a későbbi fizetés alkalmával az exlex tartamára késedelmi kamat ki nem vethető.²²⁵

IV. Az exlex alatt tehát az az államháztartás helyzete, hogy befolyanak az úgynevezett automatikus bevételek, s az egyéb bevételek közül is jelentékeny rész, s ezeket a kormány be is szedheti, mert az idézett törvényhelyek a meg nem ajánlott (meg nem szavazott) adóknak csak „kivetését és behajtását”, nem pedig beszedését is tiltják.²²⁶ S hogy e kétféle bevételnek összege egymáshoz hogyan aránylik, azt meggyőzően mutatja például a legutolsó, az 1922/23. évi állami költségvetési előirányzat, mely szerint az állam összes bevételei a következőképpen oszlanak meg:

222 1900. évi 234., 1909. évi 852. számú döntvény.

223 A Képviselőház naplója az 1906. évi június 2-án tartott ülésről.

224 A közigazgatási bíróságnak 1909. évi 852. számú döntvénye.

225 A közigazgatási bíróságnak 1900. évi 234. és 235. számú döntvénye.

226 A kiváló jogtudós Kmetynek azt a nézetét, hogy „bár az 1867. évi X. tc. csak a kivetésről és behajtásról szól, de e szó itt nem végrehajtási behajtást, hanem általán beszédést jelent, azért az önkéntes fizetés útján való beszédést is a törvény által tiltottnak kell tartanunk” (Közjog, 4. kiadás, 396. l. jegyzete) a törvényhozó intenciójával egyezőnek azért nem találom, s élő jognak is azért nem tekinthetjük, mert a törvényhozás ily irányú felfogását az exlexekért felmentést adó javaslatok tárgyalása során nem fejezte ki, holott ezt a kérdést a kormánynak idézett 1899. évi előterjesztése nyíltan felveti, s annak a vita során szóba kellett volna kerülnie.

	I.	feje-	Kormányzóság.	20 926 000	K
	II.	zet.	Nemzetgyűlés.	90 000	„
	III.	„	Állami adósságok.	7 172 357 000	„
	IV.	„	Külügyminisztérium.	1 500 000 000	„
5	V.	„	Belügyminisztérium.	109 486 000	„
	VI.	„	Pénzügyminisztérium.	87 892 188 000	„
	VII.	„	Kereskedelemügyi min.	566 578 000	„
	VIII.	„	Földművelésügyi min.	572 689 000	„
	IX.	„	Népjóléti és munkaügyi min.	367 500 000	„
10	X.	„	Vallás- és közoktatásügyi m. .	584 108 000	„
	XI.	„	Igazságügyi minisztérium. . .	108 834 000	„
	XII.	„	Honvédelmi minisztérium. . .	45 026 000	„
		„	Állami üzemek:		„
	XIII.		Kereskedelemügyi min. . .	47 112 229 000	„
15	XIV.	„	Földművelésügyi min.	1 352 860 000	„
	XV.	„	Pénzügyminisztérium.	<u>289 000 000</u>	
		„	Összesen:	148 693 871 000	K

Ezek közül a VI. fejezetnek, a pénzügyminisztérium bevételeinek címenkénti részletezése a következő:

20	1.	cím.	Központi igazgatás.	500 000	K
	2.	„	Jogügyi igazgatóság.	600 000	„
	3.	„	Földadónyilvántartás, állami földmérés és állami térképészet.	470 000	„
	4.	„	Bányakapitányságok.	20 418 000	„
25	5.	„	Állami pénztárak.	160 000	„
	6.	„	Pénzügyőrség.	300 000	„
	7.	„	Egyenes adók.	19 200 000 000	„
	8.	„	Forgalmi adók.	36 000 000 000	„
	9.	„	Fogyasztási és italadók.	10 877 620 000	„
30	10.	„	Határvámjövedék.	9 200 000 000	„
	11.	„	Dohányjövedék.	10 703 465 000	„
	12.	„	Egyéb állami jövedék.	1 230 736 000	„
	13.	„	Állami épületek.	45 132 000	„
	14.	„	Bányamérnöki és erdőmérnöki főiskola. . . .	2 153 000	„
35	15.	„	Pénzverés és bányászat.	49 010 000	„
	16.	„	Állami nyomda.	537 005 000	„
	17.	„	Különféle bevételek.	<u>24 619 000</u>	„
			Összesen:	87 892 188 000	K

Ebből a kimutatásból nyilvánvaló, hogy a 148 milliárdot kitevő összes állami bevételekből mindössze 19,2 milliárd egyenes adó, tehát 12,9% az a része az állami bevételeknek, amelyeknek behajtását az exlex akadályozza, de ennek is azzal a részével,

amelyet a megelőző évi kivetés alapján az adózó önként befizet, vagy előre befizetett, a kormány rendelkezik.

Azonkívül exlex alatt a kormány az állami kiadások közül is a jogilag kötelezőket, valamint az állami érdekből halaszthatatlanokat teljesíti, mint azt az 1899-i előterjesztés is kifejezetten bejelenti, úgyhogy mondhatjuk, hogy *a felhatalmazási törvény hiánya az államháztartás továbbvitelében számottevő változást nem idéz elő.*

Mivel pedig a kormány a felhatalmazás nélküli továbbgazdálkodásért való felelősséget a *salus reipublicae suprema lex* elvére való utalással mindig kénytelen vállalni, s az ezért való felmentésre nemcsak a precedensek, hanem erkölcsi joga alapján is biztosan számíthat, *meg kell állapítanunk, hogy a parlament költségvetési joga csak akkor érvényesül, ha azt szabályszerű időben előre gyakorolja.* Az indemnitás vagy az exlex, főleg ha azokra a parlament munkaképességének bajai miatt kerül a sor, nem más, mint a költségvetés-megállapítás tartalmilag közigazgatási funkciójának a törvényhozás hatásköréből a végrehajtó hatalom hatáskörébe való visszaengedése.

Ez mutatja egyúttal Deák Ferenc álláspontjának nagy igazságát is, hogy t. i. a költségvetésnek idejében való megállapítása a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelessége.²²⁷

322. A költségvetési törvény végrehajtása

A modern államháztartás rendkívül nagy összegeket forgat. A magyar államnak 1922/23. évi költségvetési előirányzatában például az összes bevételek 152 802 434 200 koronát, az összes kiadások pedig 193 455 324 700 koronát tesznek ki.

A költségvetési törvény végrehajtása nagyszámú különböző összegű kiadásnak és bevételnek lebonyolítását jelenti, amelyek együttvéve adják ki a fenti végösszeget. A végrehajtásnak a költségvetési törvény keretében és szellemében kell történnie. Gondoskodni kell arról, hogy mindazokra a szükségletekre, amelyeket a törvényhozás megállapított, fedezet jusson, azok együttvéve és részleteikben a költségvetési törvényben megállapított egyes hitelek túl ne haladják és a fedezet azokból a bevételi forrásokból kerüljön ki, amelyeket a költségvetési törvény megjelöl.

Számviteli rendszerünk szerint egyrészt az állami bevételek és kiadások felől való rendelkezés, másrészt azok teljesítése és a pénzkészlet kezelése külön-külön szervekre van bízva. Rendnek, pontosságnak és gyorsaságnak kell uralkodnia abban a tekintetben, hogy az összes kiadások a közérdeknek legmegfelelőbb módon használtassanak fel, jogos követeléseik tekintetében mindenki kielégítést nyerjen, az állam bevételei összegyűjtessenek, a pénzkezelésben teljes megbízhatóság uralkodjék. Mindez csak olyan eljárás útján biztosítható, amely egyszerűnek nem mondható. Ennek egyúttal magában kell foglalnia a kiadások és bevételek elrendelése, valamint

227 V. ö. fenn 39. l.

azok végrehajtása tekintetében is a hatékony és állandó ellenőrzést, amelynek nélkülözhetetlen eszköze a könyvvitel.

- 5 A költségvetés végrehajtását részletesen vizsgálva, annak három fokozatát különböztethetjük meg: 1. a fizetési kötelezettségnek az állam terhére vagy az állam javára való keletkezése; 2. a fizetési kötelezettség megállapítása, folyósítása: az utalványozás és 3. a fizetés.

10 Ezen a helyen rá kell mutatnunk arra a különbségre, mely a költségvetésnek végrehajtásában a bevételek és kiadások tekintetében fennáll. Az állami kiadások a közigazgatás minden ágával a legszorosabb kapcsolatban vannak. „Gouverner c'est dépenser.”²²⁸ A kiadások utalványozásában az összes miniszterek és az állami számvévőszék elnöke is részt vesznek, viszont az állami bevételek gyűjtésének feladata túlnyomórészt a pénzügyminiszterre hárul. A magyar állam 1922/23. évi költségvetési előirányzata szerint az összes rendes bevételek kereken 149 milliárdot tesznek ki. Ebből az állami üzemekre eső kereken 50 milliárd levonása után fennmaradó,

15 s az egyes tárcákra eső 99 milliárdnyi bevételből kereken 88 milliárdot a pénzügyminiszter gyűjt össze. A miniszterek túlnyomó részben tehát az állami kiadások lebonyolításában töltenek be jelentős szerepet, s ezért fontos különösen azoknak egyöntetű módon való szabályozása. Ehhez járul az is, hogy a kiadások tekintetében nagyobb egyöntetűség érhető el, mint a bevételek kezelése tekintetében, amelyek-

20 nek a különböző bevételi források természetéhez kell alkalmazkodniok. Ezért van az, hogy a költségvetés végrehajtása tekintetében a kiadásokra vonatkozó eljárás és az azt teljesítő szervek szolgálata van csak a számviteli törvényben összefoglalóan szabályozva, míg az állami bevételek kezelésére vonatkozó szabályok elsősorban az azokra vonatkozó törvényekben és rendeletekben találhatók.

- 25 Végül hangsúlyozni kell azt, hogy a költségvetési törvény végrehajtásában kiváló jelentősége van annak az időtartamnak, amely alatt a végrehajtás történhetik.

Ezek szerint a költségvetés végrehajtásának tárgyalása a következő kérdéseket öleli fel:

- 30 1. a költségvetési év,
2. az állami tartozások keletkezése és a kiadások megállapítása,
3. az állami követelések keletkezése és a bevételek megállapítása,
4. a fizetés,
5. az államvagyon kezelése,
6. az állami számvitel.

3221. A költségvetési év

- 35 I. A költségvetési időszak nálunk egy év. Ezt már az 1848. évi III. tc. 37. §-a is így rendeli. Ez volt az állandó gyakorlat is azoktól a csonka időszakoktól eltekintve, amelyekre külön költségvetés készült. Ilyenek voltak az 1848. évi, amelyben cson-

²²⁸ Stourm: Le budget, 475. l.

ka előirányzat készült az alkotmányos kormány megalkotásától június hó végéig, majd a július hó 1-jétől 1848. év végéig terjedő időszakra, azután az 1867. évnek alkotmányos kormányzás alatt eltelt idejére készült egy költségelőirányzat, amely azonban törvényerőre szintén nem emelkedett. Szabályszerű költségvetési törvény csonka időszakra csak egy készült, az 1914. évi I. törvénycikkben, mely azért volt szükséges, mert a költségvetési év megváltozott és fél évvel eltolódott. 5

Nálunk egy évnél hosszabb költségvetési időszak, amilyen például Bajorországban és némely kisebb német államban előfordult, soha szóba nem jött, még kevésbé volt gyakorlatban.

A költségvetési év ma nem esik össze a naptári évvel. Ez nem ritkaság. Nálunk is, mint láttuk az 1848 előtti időben, valamint az abszolutizmus elején is a költségvetési év összeesett az úgynevezett katonaévvvel és november hó 1-jétől a következő év október végéig tartott. Kossuth tért át a naptári évvel egyező költségvetési év rendszerére, és ugyanez a gyakorlat fejlődött ki az alkotmányosság helyreállítása után is. Az ellen a helyzet ellen, hogy a költségvetési törvény többnyire nem jött létre január 1-jére és így az indemnity elkerülhetetlenné vált, ily módon kerestek orvoslást, amit többnyire az ellenzék szónokai indítványoztak, hogy a költségvetési év kezdetét megváltoztassák avégből, hogy előreláthatólag kellő idő jusson azoknak a parlamenti feladatoknak elvégzésére, amelyeknek a költségvetést meg kell előzniök. Elsősorban vonatkozott ez a delegációk tárgyalásának megtartására, amelyeknek határozatait a közös költségek tekintetében az országos költségvetésbe kellett beilleszteni. A másik ok, amely a költségvetési év kezdetének elhalasztását látszott kívánatosnak tenni, az volt, hogy a parlament nyári szünete későn végződven, az ősztől újévig rendelkezésre álló idő részben más halaszthatatlan törvényhozási teendőkkel telt el. A javaslatok azonban sohasem kerültek tárgyalás alá, míg 1913-ban maga a kormány nem indítványozta a költségvetési év megváltoztatását, amelyet azután az 1913. évi XXVI. tc. iktatott a törvénytárba. 10 15 20 25

Ez a változtatás az osztrák kormánnyal való előzetes egyetértés alapján történt, ami biztosította a költségvetési évnek egyidejűleg a monarchia másik államában való megváltoztatását is, mert különben a közös ügyek tekintetében az államháztartás számára nehézségek keletkeztek volna. 30

A költségvetési év kezdetének eltolására nézve különböző időpontok jöhetnek figyelembe egyrészt az említett indítványok, másrészt a külföldi analógiák alapján. Például Angliában és Poroszországban a költségvetési év április hó 1-jén, Olaszországban, az Amerikai Egyesült Államokban július hó 1-jén kezdődik, míg Franciaország megtartotta a naptári évvel egyező költségvetési évet. 35

Törvényhozásunk az idézett törvénycikk indokolásában kifejtett okokból arra határozta el magát, hogy július hó 1-re tolja el a költségvetési év kezdetét. Ily módon az 1914. évi XXVII. tc. alakjában jött létre az első változott időre szóló költségvetési törvény, amelyet azóta csak egy követett, az 1921. évi XXIII. tc., ez utóbbi azonban csak a költségvetési év utolsó hónapjában készült el. Az 1913. évi XXVI. tc. megalkotása óta bekövetkezett események egyébként sem igazolták a költségvetési év 40

megváltoztatásához fűzött azt a reménységet, hogy ezáltal az indemnitások szüksége meg fog szűnni, vagy legalábbis nagymértékben csökkenni fog. Azóta államháztartásunk vitele sokkal több nehézségbe ütközik és sokkal több abnormitást tüntet fel, mint azelőtt bármikor.

- 5 Ennek következtében újabb indítványok is hangoztak el arra nézve, hogy állítassék vissza a naptári évnél és költségvetési évnél összhangja, amely indítványnak az a fő erőssége, hogy a közgazdasági élet, de még a közjogi testületek (törvényhatóságok, községek) sem fogadták el háztartásukra az állami költségvetési év beosztását sőt az állam maga is kénytelen volt egyes adónemekre nézve a naptári évre vonatkozó kivetést fenntartani és ennek következtében az előbbi költségvetési évnél visszaállítása nemcsak a közgazdasági életben általában, hanem magában az állam háztartásában is több összhangot és ennek következtében bizonyos előnyöket biztosítana. Ez a helyzet a költségvetési év kezdőpontjára vonatkozólag. Másik kérdés, amely szintén vizsgálatot kíván, a költségvetési év végződésének kérdése.

- 10 II. Mikor végződik a költségvetési időszak? Pontosan a tizenkét hónap lejártakor-e, vagy némely vonatkozásban később, mennyi idő múlva és milyen esetekben? Végül mi az egyes eseteknek a jogi jelentősége?

- 15 Az utalványozási jog a költségvetési év végéig, azaz ez idő szerint június hó 30-ig terjed. (1897. évi XX. tc. 25. § módosítva az 1915. évi XII. tc. 1. §-a által.) Az egyes bevételekre és kiadásokra nézve az utalványozási jog (előírások elrendelése) csak a költségvetési év végéig gyakorolható. (1915. évi XII. tc. 2. §.)

- 20 Ez azt jelenti, hogy azok a bevételek és kiadások, amelyek a költségvetési év végéig el nem rendeltettek, azon túl el nem rendelhetők. Ez folyik a költségvetési törvényben nyert felhatalmazásnak időhöz kötöttségéből. A felhatalmazás egy évre, indemnitásnál a meghatározott számú hónapra vonatkozik és annak lejártával hatályát veszti. Ha a költségvetési törvényben megállapított kiadások valamely rovaton vagy címen a határidő lejártáig kimerítve nincsenek, a fel nem használt részre vonatkozó utalványozás joga a felhatalmazás lejártakor megszűnik és a hitelmaradványok elévülnek, azaz felhasználhatatlannak válnak. Az elévülés vonatkozik mindarra a felhatalmazásra, amely a költségvetési vagy indemnitási törvény hatályának tartamára többnyire magában ugyanabban a törvényben adatott, például költségvetési hiány fedezésére, rövid lejáratú hitel felvételére adott engedélyre is stb.

- 30 A felhatalmazás elévülésétől jól meg kell különböztetnünk az utalványozások végrehajtására vonatkozó felhatalmazást és az azok elszámolására vonatkozó szabályokat.

- 35 A bevételek és kiadások, amelyek június 30-ig elrendeltettek, ugyanaddig az időpontig nem lesznek mind végrehajthatók. Lesznek mindig kisebb-nagyobb számban olyanok, amelyeknek végrehajtása a következő költségvetési év folyamára esik. Az a körülmény, hogy végrehajtásuk nem történt meg a költségvetési év végéig, a rendeletek érvényességére befolyással nem lehet. Az államnak a kivetett adó iránti követelése, ha az adóköteles azt nem fizette meg a kivetési évben, fennáll és az adóköteles azt kénytelen később megfizetni. Fordítva az, aki valamely állampénztárból

utalványozott járandóságot nem vett fel a költségvetési év végéig, igényét ezáltal nem veszti el. A költségvetési év vége azonban irányadó a kiadások és bevételek elszámolására.

Az elszámolás tekintetében ugyanis kétféle eljárás lehetséges: 1. a június hó 30-a után teljesített kifizetések, vagy átvett bevételek kivétel nélkül az új költségvetési év számadásába vezetendők be, vagy pedig 2. a korábbi évre vonatkozó és már a korábbi költségvetési év folyamán elrendelt kiadások és bevételek akkor is, ha később, legalább is egy meghatározott időpontig kerülnek lerovásra, még az előző, ún. tárgyév számadásába illesztendők be. Az utóbbi esetben az az irányadó, hogy a gazdasági időszakra, helyesebben egy költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó vagyonváltozások egy számadásba kerüljenek. Az előbbi esetben a kezelésnek időpontok szerint való elhatárolása játssza a nagyobb szerepet, tekintet nélkül az egyes költségvetési törvényekből származó vagyonváltozások elkülönítésére. Az utóbbit nevezi a francia jog, amely ezt alkalmazza, système de l'exercice-nek,^{CLXIII} az előbbit système de la gestion-nak.^{CLXIV} A système de l'exercice-nek logikus kiegészítése még egy másik rendelkezés, amely az 1915. évi XII. tc. életbeléptéig nálunk is hatályban volt. Az állam közigazgatása oly szövevényes és oly sok tényező hatása alatt áll, hogy elkerülhetetlen az a helyzet, hogy a költségvetési törvény végrehajtása iránt tett összes intézkedések közül némelyek az év végén még függőben vagy folyamatban ne legyenek, habár a kormány, vagy annak alárendelt szervei számítottak azoknak ebben a költségvetési évben való lebonyolítására és a költségvetési hitelnek egy részét e célra fenn is tartották. Esetleg kevéssel a költségvetési év lejárta után a hátralévő rendelkezések megtehetőek és sor kerülhet a költségvetési hiteleknek tervszerű felhasználására. Ha az a cél, hogy az egy költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó intézkedések és azok végrehajtása ugyanabba a számadásba kerüljenek, nem lehet kitérni annak megengedése elől, hogy utalványozások is történhessenek a költségvetési év tizenkét hónapjának letelte után olyan célra, amelynek jogcíme a múlt évben gyökerezik.

Az osztrák számviteli rendszerből átvett gyakorlat szerint 1867-től kezdve az volt a helyzet, hogy a költségvetési törvény végrehajtására nem tizenkét, hanem tizenöt hónap állott rendelkezésre, azaz a három hónapi úgynevezett pótutalványozási negyed alatt felmerülő oly kiadások, melyeknek jogcíme a múlt évben gyökerezett, a múlt év terhére voltak utalványozandók és ennek következtében ugyanannak keretében is nyerek elszámolást.

Ez a rendszer alkalmas arra, hogy az egyes költségvetési törvények mikénti végrehajtásáról precízebb képet nyújtson. Teljes pontosságról természetesen le kell mondani a számadásoknak kellő időben való lezárhatása érdekében és ezért nálunk három hónapban volt korlátozva a várakozás időtartama. Később felmerülő kiadások még akkor is az új költségvetés keretében voltak elszámolandók, ha jogcímük az előző évben gyökerezett.

Megemlítsérem, hogy a pótkézelési negyedre a kormánynak világos törvényes felhatalmazása mindaddig nem volt, míg azt a számviteli törvénybe nem ik-

tatták, úgyhogy ezt csak tényleg, bár állandó zárószámadási felmentés mellett gyakorolta.²²⁹

5 Az 1915. évi XII. tc. a pótutalványozási időszakot eltörölte és ezzel a számadások tekintetében a Franciaországban alkalmazott rendszerről áttért az angol rendszerre, amely szerint nem a keletkezés jogcímének időpontja, hanem magának a keletkezésnek időpontja irányadó az elszámolásra és így minden kiadás vagy bevétel abban az évben számolandó el, amelyben elrendeltetett, illetve végrehajtatott. Ez a rendszer az elszámolás szempontjait tolja előtérbe, ami szintén, különösen a költségvetés végrehajtása ellenőrzésének megkönnyítése miatt fontos szempont és amely hivatkozhatik arra, hogy ha a formai precizitást a számadások tekintetében elhanyagolja is, érdemben a kezelési eredményeket lényegesen nem változtatja, mert az év elején és végén történő eltolódások egymást nagyjából kiegyenlítik.

10 A költségvetési évben gyökerező jogcímű kiadásoknak ugyanannak az évnek számadásaiba való beillesztését szolgálta a hitellekötésnek rendszere is, melyet az előbbi szakaszban²³⁰ tárgyaltunk és amelyet az 1897. évi XX. tc. szabályozott. Az 1915. évi XII. tc. azonban, amely a számadási év alapjáról áttért a költségvetési év alapjára, ebben a tekintetben is logikusan járt el, amikor a pótkelzési negyed megszüntetésén kívül a hitellekötés rendszerét is hatályon kívül helyezte és helyette a hitelátvitel rendszerét alkalmazta.

20 A költségvetési év végéig ki nem utalványozott hitel vagy hitelmaradvány a számviteli törvény 26. §-a szerint elévül és új törvényhozási felhatalmazás nélkül azon túl fel nem használható. Az elévült hiteleknek ilyen külön törvényes felhatalmazás alapján való felhasználására volt példa: az 1907. évi IX. tc. 8. §-ában, az 1908. évi XXVII. tc. 10. §-ában stb.

25 A költségvetési hitelek elévülésének francia rendszere, a pótkelzési időszakot ismerő rendszer szerint tehát a költségvetés első hónapjaiban két párhuzamos számadás van: egyik az új évre megnyitott, a másik a múlt évre vonatkozó, de még le nem zárt számadás. Ennek következtében a könyvelési eljárás során gondos mérlegelést kíván mindig annak megállapítása, hogy valamely vagyonsváltás melyik számadás keretébe tartozik. Ez az 1915. évi XII. tc. rendelkezései óta megszűnt és azóta párhuzamos számadásoknak esete nem forog fenn; az egyiket le kell zárni akkor, amikor a másik megnyitására kerül a sor.

3222. Az állami tartozások keletkezése és a kiadások utalványozása^{CLXV}

I. Az államháztartásban élesen meg kell különböztetnünk egymástól a tartozásokat és a kiadásokat.

35 Állami tartozás kétféle módon *keletkezik*. Vagy közvetlenül valamely jogszabály rendelkezéséből folyik, úgyhogy a jogszabály és az igényjogosult közé nem kell

²²⁹ Lásd a Sz. T. 25. §-ának indokolását.

²³⁰ Lásd fenn, 121. l.

a közigazgatási hatóságnak lépnie, hogy megállapítsa, mi az egyén követelése. Ilyen például a tartozatlan fizetés, amelyet az állam visszatéríteni tartozik.

A másik eset az, amely nagyobb számú, amikor az állam tartozása nem alapszik közvetlenül valamely jogszabályon, hanem valamely hatóságnak akaratnyilvánításán, amellyel megállapítja az egyén követelését és annak jogcímét. Ebben az esetben tehát a jogszabály és az egyén közt áll a közigazgatási hatóság a maga intézkedésével. Az állam tartozása tehát ilyen esetben nem közvetlenül a törvényből, hanem ebből a közigazgatási tényből származik. Pl. szerződés kötése, tisztviselő kinevezése olyan közigazgatási tények, amelyekből az állam tartozása áll elő.²³¹

Ahhoz, hogy az ilyen állami tartozás kifizetésére kerüljön a sor, hogy tehát a tartozásból kiadás legyen, ahhoz a közigazgatási hatóságnak külön elhatározása és intézkedése: az *utalványozás* szükséges.

Számviteli törvényünk az állami tartozások vállalása tekintetében nem rendelkezik, hanem 20. §-ában, illetve az 1920. évi XXVIII. tc. 6. §-ában csak azt mondja, hogy a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke azon számadási ágakat illetőleg, amelyekre nézve a költségvetési törvényben felhatalmazást nyertek, a rendelkezésükre álló hitel erejéig utalványozhatnak az állami pénztáraknál kiadásokat. Nincs azonban a magyar jogban korlátozás és ellenőrzés abban a tekintetben, hogy a miniszterek olyan elhatározásokat adhassanak ki, amelyeknek végrehajtása előbb vagy utóbb valamely kiadás keletkezését vagy növelését fogja előidézni. Kétségtelenül nehéz sokszor meghatározni azt, hogy mely intézkedések vagy elhatározások idézik elő valamely kiadás keletkezését, még nehezebb olyan ellenőrzésnek szervezése, melynek a hivatása miniszteri elhatározásoknak abból a szempontból való vizsgálata, hogy azok tartozás vállalását rejtik-e magukban. Viszont nyilvánvaló, hogy a mai helyzet, amely szerint a számviteli törvényben és a költségvetési törvényben szigorú korlátok vannak állítva az utalványozás számára, de nincsen korlátozás a tartozások vállalása tekintetében, rendkívül tökéletlen. Ez legjobban nyilvánul akkor, ha meggondoljuk, hogy olyan tartozás vállalása az állam terhére, amelynek kifizetésére költségvetési hitel nincs, harmadik személlyel szemben mégis jogerős és előbb-utóbb annak kifizetésére kell a sornak kerülnie, sőt a késedelem esetleg megfelelő kártérítési igény támasztására is alapul szolgálhat.

Az állami tartozások vállalásának ellenőrzésével, azaz a költségvetés betartása hatékony ellenőrzésének kísérleteivel külföldön találkozunk. Ez az ún. előzetes közigazgatási ellenőrzés. Más- és másként van szervezve Angliában, Belgiumban, Olaszországban.

Röviden csak azt a rendszert ismertetem, amely a költségvetési rendszer tekintetében hozzánk legközelebb álló Franciaországban áll fenn. Ott az 1890. évi december hó 26-i törvény elrendeli minden minisztériumban a tartozások vállalására irányuló elhatározások ellenőrzésére külön szervnek beiktatását. (Contrôle de l'engagement de dépenses.)^{CLXVI} Ez a szerv az ellenőrzött miniszter és a pénzügyminiszter kö-

231 Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1913.; 171. skk.

zös megállapodásával neveztetik ki és egyrészt állandóan figyelmezteti a minisztert elhatározásainak pénzügyi következményeire, másrészt havonként jelentést tesz, amelyből a pénzügyminiszter idejekorán látja a kiadások közeledését és be tud avatkozni a költségvetési hitelek túllépésének megakadályozására. A rendszer a franciák bevallása szerint is csak tökéletlenül működik.²³² Az ellenőr figyelmeztetésének vagy tiltakozásának nincs szankciója és nem akadályozza a minisztert elhatározásában, ha ahhoz ragaszkodik. Mégis ez a megoldás kíméli a miniszteri felelősség elvét és alkalmas kivitelben az ellenőrzés eredményes gyakorlását lehetővé teszi, anélkül, hogy az ellenőr és a miniszter közti konfliktusokra vezetne.

- 10 Ennek a szükségletnek érzéséből származott nálunk egy még tökéletlenebb kísérlet a hiteltúllépések megakadályozására az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 1–5. §-ának ama rendelkezéseiben, amelyek az összes számvevőségeket szolgálati és ellenőrzési tekintetben közvetlenül a pénzügyminiszternek rendelték alá. Ez a kísérlet egy évig sem tarthatta magát: az 1921. évi XXXIV. törvénycikk 5. §-a visszaállította a korábbi állapotot. Eltekintve attól, hogy a miniszteri felelősséggel nem volt összeegyeztethető, hibája egyrészt az volt, hogy csak a kiadások utalványozásának megakadályozására, nem pedig a tartozás keletkezésének meggátolására irányult, másrészt, hogy ennek a ki nem elégítő célnak megvalósítására is megbontotta az utalványozó hatóságok szervezetét és szolgálati fegyelmét, szóval azért, hogy egy irányban eredményt érjen el, más irányban ugyanolyan, ha nem nagyobb áldozatot hozott.²³³

- Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk által elérni kívánt célt ugyan szintén csak a kiadások korlátozásával, de szerencsésebb módon kívánta az 1867. utáni első években érvényes számviteli utasítás elérni, amidőn azt kívánta, hogy az összes miniszterek utalványai csak a pénzügyminisztérium láttamozásával voltak érvényesek és ezért, mielőtt a pénztárakhoz küldettek volna végrehajtás végett, előzőleg a pénzügyminisztériumba kerültek.²³⁴

- II. A költségvetés végrehajtásának más fázisa a *tartozás megállapítása*. Ez annak megvizsgálását jelenti, hogy a tartozás fennáll-e, s nem szűnt-e meg törlesztés, elévülés következtében vagy más okból. Megállapítás esetén a tartozás kiegyenlítéséül megfelelő állami kiadás elrendelésére van szükség, ami két részből áll; egyrészt a fizetendő összeg megállapításából, műneven: a közigazgatási számfejtésből,^{CLXVII} másrészt az írásbeli fizetési meghagyás kibocsátásából, az *utalványozásból*, ami csak oly módon történhetik, hogy a költségvetési hitelnek egy határozottan megállapított tételét kell fedezetül kijelölni.

Ezt a területet a számviteli szabályok már részletesen szabályozzák. (Sz. T. 20., 21. §.)

232 Jèze: Verwaltungsrecht der französischen Republik. 294. l.

233 L. szerzőtől: Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk megváltoztatása, Számviteli Közlöny, 1921. évi 9. szám.

234 Lásd fenn, 64. l.

A tartozás megállapítása, összegének meghatározása és a fizetési utalvány kiállítása három olyan művelet, amelyek logikailag szorosan egybekapcsolódnak és többnyire egybeolvadva jelentkeznek és egyaránt az utalványozó hatóság hatáskörébe tartoznak. Az utalványozásra a számviteli törvényünk idézett rendelkezése (20. §) értelmében a miniszterek és az állami számvevőszék elnöke vannak feljogosítva. Ilyenek ezenkívül a nemzetgyűlés elnöke, a kormányzóság gazdasági irodája, a közigazgatási és a földbirtokrendező bíróság elnöke és a vitézi szék. Ezeknek van tehát utalványozási joguk közvetlenül a számviteli, illetve a felhatalmazási törvény alapján. Összes számuk 16. 5

Lehetséges azonban, hogy a miniszterek saját utalványozási hatáskörüket, illetve annak meghatározott részét átruházzák alájuk rendelt hatóságokra vagy közegekre, mely esetben az a költségvetési hitel, amelynek terhére utóbbiak utalványozhatnak és utalványozásuk terjedelme pontosan meghatározandó. Ez utóbbiakat alárendelt utalványozó hatóságnak hívják. A számviteli utasítás 79. §-a értelmében külön törvények és rendeletek határozzák meg az alárendelt utalványozó hatóságokat. 10 15

Alárendelt utalványozó hatósága ma nincs minden miniszternek. A pénzügyminiszternek alárendelt utalványozó hatósága a pénzügyigazgatóságok, a budapesti adófelügyelőség, a kincstári jogügyi igazgatóság, bányai igazgatóságok, az állami vasgyárak igazgatósága stb. A kereskedelemügyi miniszternek vannak alárendelve a következők: posta- és távírda-vezérigazgatóság, posta- és távírda-igazgatóságok, postatakarékpénztár, államvasutak igazgatóságai és elnöki igazgatója stb. A földművelésügyi miniszternek: a lótenyésztézetek igazgatósága, erdészeti igazgatóságok. A honvédelmi miniszternek korábban a honvéd kerületi parancsnokságok, később a körlet-, ma a vegyes dandárparancsnokságok, a vallás- és közoktatásügyi és a népjóléti és munkaügyi miniszternek újabban szűkebb hatáskörben a pénzügyigazgatóságok. Az alárendelt utalványozó hatóságok összes száma ma 78. 20 25

Az állami szervek és intézetek száma ennél sokkal nagyobb. Állami pénzek felhasználására ezeknek is szükségük van, de nincs utalványozási joguk. Ezért valamely utalványozó hatóság utalványozza ki részükre az állami költségvetésből rájuk eső részt, amelyet azok az állampénztártól felvéve, számadás kötelezettsége mellett használnak fel. Ugyancsak az állampénztárba kell beszállítaniok, a bruttó költségvetési rendszer miatt, esetleges bevételeiket. Például egy állami főgimnázium dologi szükségleteire a vallás- és közoktatásügyi miniszter a helybeli állampénztárnál utalványozza ki az évi ellátmányt. Az igazgató azt két részletben veszi fel, fordítja a kijelölt célokra és ad róla számot. Viszont az iskola tandíjbevételeit a postatakarékpénztár útján be kell szállítania az állampénztárba. 30 35

A tartozás megállapítását és összegének meghatározását számviteli utasításunk *közigazgatási számfejtésnek* nevezi (239. §). Ez többnyire csak számlák vagy más igazolások átvizsgálása, tények megállapítása és jogszabályok alkalmazása segítségével lehetséges. 40

Kiadások véglegesen csak törvény, szerzett jog, végzett munka vagy teljesített szállítmány alapján utalványozhatók. (Sz. T. 24. §.) A közigazgatási számfejtéskor tehát meg kell állapítani, hogy e jogcímek valamelyike fennáll-e?

5 A közigazgatási számfejtéskor többek közt meg kell állapítani azt, hogy az állami tartozás elévülés folytán nem szűnt-e meg?

Az elévülés különbözőképpen van szabályozva. Bizonyos közjogi tartozásokra nézve három évben van megállapítva. Nevezetesen az állami, vármegyei és államvasúti alkalmazottak családi pótlékáról és egyéb intézkedésekről szóló 1912. évi XXXV. törvénycikk 20. §-a szerint az állami, vármegyei vagy államvasúti alkalmazottnak bármily illetménye csak annyiban utalványozható, amennyiben annak esedékessé vált és a kérvény benyújtása között három évnél hosszabb idő nem telt el, hasonló rendelkezést tartalmaz a nyugdíjtörvény, az 1912. évi LXV. törvénycikk 117. §-a, a nyugdíjakra nézve. Magánjogi követelésekre nézve viszont a harminckét évi magánjogi elévülés érvényes.

15 Érdekes ezzel a rendszerrel szemben rámutatni a francia számviteli jognak egy rendelkezésére, az ún. déchéance quinquennale-ra.^{CLXVIII} Ez alatt azt kell érteni, hogy az államnak minden hitelezője, aki saját mulasztásából öt éven át nem érvényesítette követelését, jogát elveszti. Az ötévi elévülési idő kezdőpontja mindig annak az évnek január elseje, amelyben a követelés érvényesíthetővé vált és így az elévülés határpontja mindig valamely költségvetési év végével esik egybe. Eltekintve attól, hogy ez a rendelkezés, melyet az 1831. évi január hó 29-i törvény léptetett életbe, számviteli tekintetben nagy egyszerűsítést jelent, üdvös azért is, mert elejét veszi régi és meglepő módon váratlan időben érvényesíthető követelések felhalmozásának, ami a rendszeres gazdálkodást megnehezíti.

25 III. Az utalványozás alatt a kiadásnak valamely pontosan megjelölt költségvetési hitel terhére való elrendelését és a pénztárnak a teljesítésre való utasítását értjük.

Mindig írásban kell történnie, amelyet a számviteli törvény utalványrendeletnek nevez (21., 24. §). Ez is egyike azoknak az eseteknek, amikor törvényeink terminológiája nem egységes és nem szerencsés. Sem nem határozatról, sem döntésről, hanem egyszerű intézkedésről van szó, amelyet az erre felhatalmazott hatóság egy alája rendelt hivatalhoz intéz. A rendelet szót jogszabály megjelölésére kellene fenntartani, s a szóban forgó esetben az intézkedés közelebbi megjelölése végett egyszerűen utalvány volna használható.

35 Fel kell említenem, hogy a közigazgatási gyakorlat szerint az utalványrendelet másolatát többnyire közlik a fizetésre igényjogosult féllel. Ő ezáltal értesül arról, hogy az állampénztár a részére való fizetésre utasítást kapott. Az esetek nagyobb részében azonban, egyszerű értesítésnél sokkal több. Helyesebben az értesítésen kívül egyúttal jogügylet, amely a fél számára követelési jogot biztosít. Például valaki vételre ajánlatot tesz az államnak. Ajánlata elfogadásaképpen egy utalványrendelet másolatát kapja, amely arról szól, hogy az általa felajánlott tárgy vételáraképpen megfelelő összeg részére folyósított. Ez az értesítés egyúttal a vétel megkötésére vonatkozó nyilatkozat is, amelyből az eladóra és a vevőre nézve az adásvételi jog-

ügylet összes jogi hatásai keletkeznek. Ebben az esetben tehát ugyanaz a kiadvány többféle hatású.

Az utalványozás a költségvetés végrehajtásának az a momentuma, amelyben a költségvetési hitelek felhasználásának ismertetett korlátai cél, összeg és idő tekintetében érvényesülnek.²³⁵ Hozzá kell tennünk, hogy a miniszterek és az alájuk rendelt utalványozó hatóságok az eddig tárgyalt korlátozásokon kívül további korlátozásoknak is alá vannak vetve, amelyek azonban nem a parlament költségvetési jogából, hanem a közigazgatás érdekeiből származnak.

1. A miniszterek és az alárendelt utalványozó hatóságok közti viszony abban nyer legvilágosabb kifejezést, hogy a miniszterek a rendelkezésükre álló hitelnek általuk meghatározandó részére korlátozzák az alárendelt hatóság utalványozási jogát. Ez szükségessé teszi az évi hitelüknek az alájuk rendelt utalványozó hatóságok között a közigazgatási szükségletek arányában való felosztását. Ez az úgynevezett *hitelfelosztás* technikailag oly módon történik, hogy a miniszter a költségvetés némely címén és rovatán előírányzott hitelnek az alárendelt hatóságok közt való felosztását velük év elején közli oly módon, hogy a hitelnek változó százalékát önmagának tartja fenn egyrészt azért, hogy abból közvetlen utalványozásokat fedezhessen, másrészt azért, hogy az alárendelt hatóságok részére az év folyamán szükségessé váló és általuk a minisztertől kért póthitelek abban fedezetet nyerjenek.

2. A másik korlátozás új keletű. Az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 6. §-a szerint az állami költségvetésben engedélyezett hiteleket a pénzügyminiszter bocsátja a pénzügyi viszonyokhoz képest a minisztereknek (a legfőbb állami számvevőszék elnökének) rendelkezésére és ezek az állami pénztáraknál csakis az ily módon rendelkezésükre bocsátott vagy alárendelt utalványozó hatóságok, a miniszterek által a hitelfelosztás során nekik engedélyezett hitelrészletek erejéig utalványozhatnak kiadásokat.

Ez a rendszer, amely *hiteligénylés és hitel rendelkezésre bocsátás* név alatt ismeretes, pénztártechnikai okokból származik. Ezt keletkezésének időpontja is mutatja, mely a forradalmak utáni pénzromlási időszakra esik. Ekkor került az államjegyek kibocsátására is a sor, az állampénztáraknak kellő fizetési eszközzel való ellátása állandó nehézséggel járt az egyre növekedő költségvetési deficit miatt és ezért a fizetési eszközök tervszerű kihasználásának biztosítására vált szükségessé ez a rendelkezés.

Magától értetődik, hogy az alárendelt utalványozó hatóságok közti hitelfelosztás ennek következtében annyiszor ismétlődik, ahányszor a pénzügyminiszter részéről a hitel rendelkezésre bocsátása történik. Ez eddig havi hitelösszegekben ugyan, de háromhavonként egyszerre történt.

Az utalványrendeletek elévülése is szabályozva van. Ha a jogosult fél az utalvány keltétől számított egy év leforgása alatt a kijáró összeget nem veszi fel, az utalvány elévül és az utalványozott összeget az utalványozó hatóság az állam tartozásából törli. (Sz. T. 30. §.) A jogosult fél kérelmére azonban a követelés elévülési idején belül

²³⁵ Lásd fenn, 114. skk.

az utalvány megújítható, de ebben az esetben a kiadás annak az évnek a kiadási hitelét terheli, amelyben a megújítás történt. Az utalványok elévülésének ilyen szabályozása tehát főleg azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési hitelt régebb időből származó utalványozások ne terheljék, hanem az egyes évek kezelése számadási tekintetben lehetőleg különválasztassék.

IV. Az állammal szemben fennálló követelések érvényesítése, közvetve tehát utalványozásának kikényszerítése, különböző mértékben részesül bírói jogvédelemben. A magánjogi igények polgári peres úton, egyes közjogi igények a közigazgatási bíróság előtti panasz útján (1896. évi XXVI. tc.)^{CLXIX} érvényesíthetők, az ilyen védelemben nem részesülő követelések azonban ki nem kényszeríthetők. A miniszter utalványozásra jogilag nem kényszeríthető, s olyan esetben, ha az utalványozást azért nem teljesíti, mert költségvetési hitellel nem rendelkezik, pót- vagy rendkívüli hitel engedélyezésének kieszközlésére sem vele, sem a törvényhozással szemben nincs kényszereszköz.

Ebben a tekintetben tehát jogrendünknek érzékeny hézagai vannak.

Ebben az összefüggésben kell kitérnünk a trianoni békeszerződésnek a költségvetési jogot érintő kihatásaira.

A békeszerződést magában foglaló 1921. évi XXXIII. tc. 162. §-ában Magyarország kötelezte magát, hogy a más §-okban megállapított feltételek közt „jóvátési mindazokat a károkat, amelyeket a szövetséges és társult hatalmak polgári lakosságában és javaiban szárazföldi, tengeri és légi támadása okozott az alatt az idő alatt, amíg a szövetséges és társult hatalmak bármelyike háborút viselt Magyarországgal”. A 163. § szerint „azoknak a károknak összegét, amelyeknek jóvátételére^{CLXX} Magyarország köteles, szövetségi bizottság”, az ún. Jóvátételi Bizottság állapítja meg. Ez evégből időnként köteles megvizsgálni Magyarország jövedelmi forrásait és teljesítőképességét (164. §). A 180. § szerint pedig „a Jóvátételi Bizottság részéről engedélyezhető kivételek fenntartásával Magyarország minden vagyona és jövedelme rangsorbeli elsőbbséggel szavatol a jóvátételi követelések megfizetéséért”.

Ezek a rendelkezések súlyos megterhelését okozzák az államháztartásnak, sőt lehetőséget nyújtanak a Jóvátételi Bizottságnak arra, hogy az ország teherbíró képességének végső határát megállapítsa. Az így előállott helyzet a költségvetési jog szempontjából azt jelenti, hogy a jóvátétel összege az állam terhére keletkezett tartozás, amelyet utalványozni, s ennek következtében fedezetét az állami költségvetésben előirányozni kell. Tehát ún. jogilag kötelező kiadás, amely más hasonlóktól mindössze annyiban különbözik, hogy a „szövetséges és társult hatalmak” követelésük védelmére a zálogjogról gondoskodnak, s annak érvényesítésére módjukban volna kényszereszközöket is alkalmazni.

A kormány ezért a fenn ún. realitások²³⁶ számbavétele során kénytelen volt mind az 1921/22., mint az 1922/23. évi költségvetési előirányzatba a rendkívüli kiadá-

236 Vö. a 122. lappal. [Vö. a 32142. ponttal, amely a jelen kritikai kiadásban a 110. lapon található – K. Gy.].

sok közé egy külön fejezetet: „A háborús utókölségek” céljára (Átmeneti kiadások, V. fejezet) beilleszteni, amelynek „A békeszerződés végrehajtásával kapcsolatos költségek” címén gondoskodott a jóvátételi és különböző szövetségközi (katonai, léghajózási stb.) ellenőrző bizottságok költségeiről, a jóvátételi szolgáltatások, döntőbíróságok költségeiről, a Nemzetek Szövetsége költségeihez való hozzájárulásról stb. A nemzetgyűlés, amelynek költségvetési jogát a békeszerződés egyébként alakilag nem érinti, ezeket az előirányzatokat az azóta alkotott indemnitási törvényekben el is fogadta.

5

3223. Az állami követelések keletkezése és a bevételek utalványozása

I. Az állami kiadásokat állami tartozásoknak kell megelőzniök. Hasonlóképpen az állami bevételt állami követelés szokta előidézni.

10

A tartozásoknál kivételes eset, hogy az magán a törvényen alapuljon és láttuk, hogy többnyire a jogszabály és az alattvaló kötelezettsége közé a közigazgatási hatóság intézkedése ékelődik. Ugyanez az eset sokszor az állami követelések és bevételek tekintetében is, habár a bevételeknek aránytalanul nagyobb része keletkezik közigazgatási aktus nélkül. A közigazgatási hatóságok külön közreműködésére valamely állami követelés keletkeztetéséhez különböző okból lehet szükség. Vagy a kötelezettség fennállásának feltételeit kell megállapítani, vagy a kötelezettség nagyságának megállapítása szorul bővebb vizsgálatra és ezért az egyenes adóknál vagy bizonyos illetékeknel a megállapítás külön közigazgatási aktus által történik. Viszont a közvetett adóknál és az illetékek nagy részénél a fizetési kötelezettség közvetlenül a törvényes rendelkezésen, az adó- és illetéktörvényeken alapul és ezért azok keletkezéséhez valamely közigazgatási hatóság közreműködése nem szükséges.²³⁷

15

20

E tényállásnál fogva az állami követelések keletkezése és az állami tartozások keletkezése közt van különbség.

A fő különbség az egyenes adókra és a közigazgatási aktussal megállapított illetékekre vonatkozólag különösen az, hogy a megajánlás azok keletkezésének alkotmányos előfeltétele, mert meg nem ajánlott adókat kivetni és behajtani nem szabad, tehát azok felhatalmazási törvény nélkül nem is keletkezhettek. A kiadásoknál láttuk, a keletkezésnek nincs jogi akadálya, csak az utalványozásnak.²³⁸

25

Vannak bevételek, amelyeket állami követelés nem előz meg, például adományok vagy segélyek, amelyek az állampénztárba különböző célokra befolyanak. Ezekre, valamint a magángazdasági állami bevételekre (üzemek), továbbá közigazgatási aktus nélkül keletkező bevételekre a költségvetési felhatalmazás hiánya közömbös, azok anélkül is létrejönnek és befolyanak az állampénztárba.

30

Különbség van azonkívül a kiadások és bevételek közt azok utalványozása tekintetében is. Ez a bevételeknél is rendszerint egyszerre történik a közigazgatási szám-

35

²³⁷ Fleiner i. h.

²³⁸ A közigazg. bíróságnak 1900. évi 234. sz., 1909. évi 852. sz. döntvénye.

fejtéssel, de a különbség pénzügyi jogunk szerint az állami követelést meghatározó szervben nyilvánul. Azoknak az állami bevételeknek megállapítása, amelyek köz-
igazgatási aktusok útján keletkeznek, hatóságoknak, túlnyomórészt a pénzügyigaz-
gatóságoknak hatáskörébe tartozik. Viszont a jogszabályon alapuló, vagy magán-
5 jogi jogcímen keletkező állami bevételek (például vámok, állami dohányjövedék
áruinak eladásából származó jövedelmek) különböző más szervekre, hivatalokra
vannak bízva. Különösen jellemző különbség az, hogy amint az állami kiadások
tekintetében alapelv, hogy azok elrendelése az utalványozó hatóság és végrehajtása
a pénztárak között kell, hogy megosztassék, ugyanez a helyzet a bevételek közül
10 is az egyenes adókra nézve, de a jogszabály alapján keletkező bevételeket, például
illetékeket a vonatkozó táblázatok, tarifák és más jogforrások alapján gyakran maga
az állampénztár állapítja meg, amelynél azok befizetése történik.

II. A megállapítás lényege jogi szempontból a bevételekre nézve is annak vizsgál-
lata, hogy a követelés fennáll-e az állam javára és nem évvált-e el.

15 Az elévülésre nézve más időhatár van megállapítva, mint a köztisztviselők il-
letményeire nézve, nevezetesen nem három év, hanem a közadók kezeléséről szóló
1923. évi VII. törvénycikk 82. §-a szerint a közadók módjára behajtandó összes kö-
vetelések kivetési joga, amennyiben az illető szolgáltatásról szóló törvény a kivetési
jog elévülését másként nem szabályozza, elévül, ha azokat nem vetik ki, illetőleg
20 nem érvényesítik öt év alatt annak a naptári évnek utolsó napjától számítva, amely-
ben a követelési jog beállott, illetőleg az államkincstárnak tudomására jutott, hogy
az illető a közszolgáltatást követelheti.

III. Az állami követelésekre jogi szempontból jellemző, hogy azok érvényesíté-
sére külön jogszabályok nyernek alkalmazást. A közadók és azok módjára behaj-
25 tandó minden követelés behajtására külön végrehajtási eljárás van, amely minden
olyan esetben alkalmazást nyer, valahányszor a törvényekben vagy rendeletekben
közigazgatási úton való behajtásról van szó. Ez az eljárás legújabbban az 1923. évi
VII. törvénycikk V. fejezetében van részletesen szabályozva.

Az állami követelések behajtása tekintetében az állam különleges jogállása
30 szintén feltűnő kifejezést nyer abban, hogy míg magánfél javára végrehajtás csak
megelőző bírói ítélet alapján lehetséges, addig a közadók módjára behajtandó kö-
vetelések tekintetében a végrehajtási eljárás első érdemleges lépését, a zálogolást
mindazok ellen, akik hátralékaikat a fizetési meghagyásban, illetőleg határozatban,
írásbeli megintásban, avagy hirdetményben kitűzött határidő alatt le nem fizetik,
35 a határidő letelte után azonnal meg kell indítani (1923. évi VII. törvénycikk 37. §).
Ennek az eljárásnak indoka az a közérdek, hogy az állami bevételek minél gyorsab-
ban és könnyebben biztosíthatók, beszedhetők legyenek, valamint az a tétel, hogy
az állam csak közérdekből helytálló és jogilag is alapos követeléseket érvényesít.

Az állam különleges jogállásának következménye ennek a helyzetnek fordítottja
40 is. Tudniillik az állami tartozások megállapításánál jogorvoslat lehetséges polgári
vagy a közigazgatási bíróság előtt, vagy védekezni lehet kérelem alakjában, de az ál-
lammal szemben végrehajtás vezetésének nem lehet helye és az állami javak még

bírói ítélettel megállapított követelések biztosítására sem foglalható[k] le. Az állam, mint erkölcsi testület, fogalmával nem egyeztethetné össze kötelezettségeinek elmulasztását abból az okból, hogy azok teljesítésére kényszereszközzel nem szorítható.

Ugyanennek a gondolatnak, tudniillik az állam által képviselt közérdeknek logikus következménye a három évnél nem régebb köztartozások elsőbbsége ingatlan-végrehajtás és csőd esetében minden egyéb követeléssel szemben még akkor is, ha az ingatlanra telekkönyvileg bekebelezve nem voltak is (1923. évi VII. törvény-cikk 74. §).

3224. Az állami pénzkézelés

Az állami tartozások és követelések kiegyenlítése, az ezek megállapítását tartalmazó utalványrendeletek vagy kivetési megállapítások lerovása, foganatosítása túlnyomó részben készpénz útján történik.

Az állam pénzkészletének kezelése, az állami kifizetéseknek ennek terhére való teljesítése, s az annak gyarapítására szolgáló bevételeknek átvétele az állami pénztáraknak feladata.

A pénztári szervezetnek felépítése az állami költségvetés végrehajtásával és a számvitel rendszerével szorosan összefügg. Ezért a pénztári szervezet megállapítását is a törvényhozás magának tartotta fenn, s a Sz. T. II. fejezetében, valamint az alább említendő törvénycikkekben szabályozta.

I. Az állam pénztári szolgálatának lebonyolítása az államháztartás terjedelménél és az állami közigazgatási szervek sokaságánál és sokféleségénél fogva csak nagyszámú és többféle pénztár útján lehetséges. Háromféle pénztár van. 1. Általános pénztárak (azelőtt adóhivatalok). Az államháztartás egysége, ami az állami költségvetés egységében találja legjellemzőbb kifejezését és egyúttal garanciáját, szükségessé teszi a pénzkészlet egységes kezelését is, ami azáltal érhető el, hogy a pénztárak is egységes rendszerbe vannak fűzve és egy központi állampénztár, mint gyűjtő és ellátmányi pénztár fiókjai gyanánt tekinthetők. Az egységes pénztári rendszer tagjai a minisztereknek és az állami számvevőszék elnökének, valamint az ezeknek alárendelt hatóságoknak rendelkezése alatt állanak és ezek a kiadásai vagy bevételeik lebonyolítására azt az általános pénztárt vehetik igénybe, amely területi illetékesség szerint arra legmegfelelőbb. 2. Vannak továbbá a jövedékek és egyéb iparüzleti és jövedelmi ágak kezelésével megbízott különös állami pénztárak, melyek csak a szakminiszter rendelkezése alatt állnak (például posta távirtda, államvasúti pénztárak, vámhivatalok stb.), végül 3. az állami kiadások bizonyos nemeinek apróbb részletekben való teljesítésére rendelt kezelési pénztárak (például házipénztárak stb.), amelyek azonban az egységes pénztárrendszert alkotó általános pénztárakkal vannak olyan viszonyban, hogy feleslegüket oda tartoznak beszállítani vagy hiány esetén ellátmányukat is onnan nyerhetik. (Sz. T. 47. §.)

II. Nem annyira az állami kiadások és bevételek lebonyolítása, mint inkább a pénzkészlet kezelése tekintetében kiegészítik e hálózatot a m. kir. Postatakarék-

pénztár (1885. évi IX. és 1889. évi XXXIV. törvénycikk²³⁹ és a Pénzintézeti Központ (1920. évi XXXVII. törvénycikk) s betetőzi az Állami Jegyintézet (1921. évi XIV. törvénycikk), előbb az Osztrák–Magyar Bank. Az állam kiadásai vagy bevételei ugyanis az egyes pénztáraknál nincsenek minden időpontban egyensúlyban és így a pénztári szolgálat lebonyolítása pénzkészleteknek átszállítását teszi szükségessé. A szállítások redukálására szolgál az a rendelkezés, hogy a pénztárak összes bevételeiket együttesen kezelik, úgy, hogy azoknak különböző eredete és természete csak számadásaikban tűnik ki, az elkerülhetetlen pénzszállítások lebonyolítására pedig a Postatakarékpénztár és a Pénzintézeti Központ pénztárhálózatát, valamint az Állami Jegyintézet fiókjait használják fel, amelyek szintén jelentékeny pénztári forgalom felett rendelkeznek és így azok helybeli pénzkészleteivel való kompenzáció is redukálja a tényleges állami pénzszállításokat. Azok a kiegyenlítések, amelyek az említett három állami jellegű pénzintézetnél folyószámlákon való jóváírás vagy megterhelés útján elintézhettek, készpénz használata nélkül történnek.

III. Az Állami Jegyintézet, valamint korábban az Osztrák–Magyar Bank pedig, mint amely intézetek az egész közgazdasági életnek bankjeggyel, illetve államjeggyel való ellátását vannak hivatva teljesíteni, az államnak fizetési eszközökkel való ellátása terén tölt be különleges szerepet.

Az állam ugyanis csak egyike lévén a közgazdaság alanyainak, számos tekintetben, s így különösen fizetési eszközök tekintetében a többi közgazdasági alanyoktól miben sem különbözik. Mivel a bankjegyek, illetve ma az államjegyek mennyiségének meghatározására az egész közgazdaságnak, közte az államháztartásnak szükséglete együttesen irányadó, az államnak pénztári szolgálatával is az Állami Jegyintézet ügyfelei közé kell belépnie. Ez abban nyilvánul, hogy a központi állampénztár az egységes pénztárrendszerben felgyülemlett nélkülözhető pénzkészletét az Állami Jegyintézetnek adja át folyószámlája javára, viszont szükség esetén folyószámla-követelése terhére attól nyerhet ellátmányt úgy, hogy az alól az automatikus szabályozása alól a jegyforgalomnak, melyet normális gazdasági viszonyok közt a jegy kibocsátó intézet ki tud fejteni, az állam pénztárrendszere sem kivétel.

IV. Mivel az állam egyes évszakokban vagy egyes korszakokban saját bevételeiből egész pénztári szolgálatának lebonyolítására nem rendelkezik elegendő pénzkészlettel, tehát az Állami Jegyintézetnél sincs folyószámla-követelése, pénztári készletét ilyenkor különböző más forrásokból egészíti ki, nevezetesen:

a) Vannak pénzintézetek, melyek vagy tisztán államiak, mint a m. kir. Postatakarékpénztár, vagy nagy állami érdekeltséggel keletkeznek, mint a Pénzintézeti Központ, mely utóbbinak célja „egyrészt a Magyarország területén működő pénzintézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek, másrészt az állam pénz- és hitelügyi érdekeinek ápolása és előmozdítása” (1920. évi XXXVII. törvénycikk 1. §), az Országos Központi Hitelszövetkezet (1898. évi XXIII. és 1920. évi XXX. törvénycikk)

²³⁹ Legújabb szervezeti szabályzata a kereskedelemügyi miniszternek a pénzügyminiszterrel egyetértésben kiadott 86.505/1923. számú rendeletében.

stb., amelyek szervezetüknek és hatáskörüknek megfelelő passzív bankügyleteket kötnek és így a magángazdaságból tőkéket vonnak magukhoz. Az állam tehát pénztári hiányainak időnként való fedezésére elsősorban ezeknek pénzkészletét veszi igénybe.

b) Szükség esetén az állam pénztári készleteinek kiegészítésére rövid lejáratú kölcsönt vehet fel a közgazdasági élettől, többnyire bankoktól, vagy kincstári utalványokat bocsát ki. Ezeknek felvételére és összegére azonban szintén a törvényhozás felhatalmazására van szükség.

c) Az Állami Jegyintézet jogosítva van az államnak államjegykölsönt nyújtani, mely feladatát az 1921. évi XLVI. törvénycikk 2. §-a állapítja meg.

Ezek azok a források, amelyekből az állam szukcesszíve pénztári készleteinek kiegészítéséről gondoskodik.

V. A pénztárak szolgálatának a költségvetési törvény végrehajtásával való összehangját biztosítja az úgynevezett *pénztári számfejtés*, melynek célja megvizsgálni azt, hogy fizetés csak olyannak kezehez történjék, aki arra jogosult és csak olyan összegben, amilyen értékösszegre jogosult. Ez a Sz. U.-ban megállapított iratok vizsgálata útján történik, ami egyúttal kapcsolatban van az elszámolás követelményeivel.

3225. Az állami számvitel

A könyvvitel elsősorban gazdaságtechnikai feladat. A feljegyzéseknek oly módon való végzése, hogy azok ne csak a vagyon részeinek és a vagyonváltozásoknak megörökítésére, hanem a gazdálkodás eredményeinek megítélésére is alapul szolgálhassanak, tudományos tanulmányozás és rendszerezés tárgya. Megbízottak közreműködésével, vagy éppen kizárólag megbízottak által vitt gazdaságban azonkívül minden ellenőrzésnek alapja a vagyonváltozások hiteles feljegyzése. Mint 31. alatt is jeleztük, a gazdaság természetének és céljainak megfelelően különböző rendszerei alakultak ki, s magának az állami könyvvitelnek is bő irodalma van. Ennek vizsgálata azonban nem ide, hanem a könyvvitelten (számvitelten) körébe tartozik.²⁴⁰ De ide való annak a kérdésnek megvilágítása, hogy amikor egy alkotmányos úton megállapított költségvetési törvénynek végrehajtásáról van szó, a könyvvitelnek azt a célt kell szolgálnia, hogy a költségvetési törvény helyes megszerkesztését, vala-

240 Bochkor: A gazdasági számtartás rendszere (Államszámvitelten), VI. kiadás, 1906. Irodalom 17–19. l.

Wallon: A magyar állami számvitel kézikönyve, II. kiadás, 1916.

Papp Antal: A magyar állami számvitel kézikönyve, 1918.

Velősy János: A pénzügyi forgalmi könyvelés, 1913.

G. Seidler: Leitfaden der Staatsverrechnung. 9. Aufl. I. Teil 1913, II. Teil 1917.

G. Seidler: Lehrbuch der österreichischen Staatsverrechnung 1913.

Heckel: Das Budget, 1898.

L. Gomberg: Grundlegung der Verrechnungswissenschaft, 1908. [jav. ebből: 1918.] th. (K. Gy.)

Handwörterbuch der Staatswissenschaften. Art. Buchhaltung.

mint pontos végrehajtását és annak ellenőrzését lehetővé tegye, ami által a számvitel a parlament költségvetési joga szempontjából nagy jelentőséghez jut.

- Kifejtettük, hogy számvitelünk egészen 1897-ig törvényesen szabályozva nem volt, az abszolutizmusban kifejlődött alakjában nem nagy változtatásokkal volt tovább is használatban és a végrehajtó hatalom szabályozta a közigazgatás szükségleteinek megfelelően. De a parlament költségvetési joga szempontjából való fontosságának felismerése megnyilvánult már abban, hogy egyrészt a számviteli törvény előkészítése aránylag korán megindult és azt ismételten sürgették, másrészt abban, hogy törvény megalkotását be nem várhatva, az országgyűlés ház-, majd országos határozatok alakjában igyekezett arra befolyását biztosítani és elérni azt, hogy a kincstári könyvvitelnek kérdései a különféle lehetséges megoldások közül oly módon nyerjenek gyakorlati megoldást, amely nemcsak a közigazgatás szükségletei, hanem a parlament költségvetési joga szempontjából is elfogadható. A számvitel a közigazgatással való szoros kapcsolatánál fogva minden részletében azzal a merevséggel, amely törvényalkotással együtt jár, meg nem állapítható és ezért törvényhozásunk attól tartózkodott is, de az irányelveket, melyek a könyvvitel egész rendszerét meghatározzák, valamint a költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzését biztosítják, s az állami gazdálkodás eredményének^{CLXXI} feltüntetésére alkalmasak, törvényben megállapítani lehet és ez számviteli törvényünkben meg is történt. Például ilyen fontos rendelkezések: a 31. § második bekezdésében az, hogy semmiféle valódi kiadást vagy bevételt az átfutók közt elszámolni nem szabad, a 102. §-ban a főkönyvek lezárásának időpontjára, a 109. §-ban a főkönyvek alapján pénzkészlet kimutatások készítésére, a 113. §-ban azok felszerelésére vonatkozó rendelkezések stb., végül a 142. §-nak az a sarkalatos rendelkezése, hogy a számvitelre és az ellenőrzésre vonatkozó utasításokhoz a számvevőszék elnökének hozzájárulása szükséges stb.

3226. Az ellenőrzés

I. A kormány a költségvetés végrehajtásáért a parlamenttel szemben többféle felelőséggel tartozik. Mégpedig:

1. *Számviteli felelősséggel*, ami alatt azt értjük, hogy az elszámolt kiadások és bevételek a valóságnak mindig megfelelők és a számadások számtani szempontból pontosak legyenek. Ebből azonban közvetve az is következik, hogy a pénz- és vagyonkezelés hűsége is ez alá a felelősség alá tartozik, mert a számadásoknak az állam egész vagyonát fel kell ölelniök és így nem elég, hogy az azokban felemlített vagyonváltozások valódiak legyenek, hanem egyúttal az összes vagyonváltozásoknak elő kell bennük fordulniok.
- Hogy a kormány által előterjesztett számadások számviteli helyességére a parlament súlyt helyez, az nyilvánvaló többek közt abból az eljárásból, amelyet az országgyűlés a legfőbb állami számvevőszék működésének megkezdése előtt követett. Az 1867. és 1868. évi zárszámadást ugyanis az országgyűlés 1870-ben tárgyalta és a kormánynak a kezelésért a felmentést 1870. április hó 1-jén meg is adta. Ezt

a felmentést politikai felmentésnek nevezték, de a számadást számszerű megvizsgálás végett kiadták az időközben felállított számvevőszéknek, úgy, hogy a kormány az említett két évre vonatkozó gazdálkodásért a számtani felmentést csak 1875. január 19-én kapta meg.

Másik jellemző példa a második exlexnek véget vető 1904. évi IV. tc., mely az 1899. évi I. tc.-nek megfelelő rendelkezését akként módosította, hogy a minisztériumnak csak „azon tényért” ad felmentést, hogy az exlex ideje alatt az állami kiadások fedezésére és a közjövödelmek beszédésére vonatkozólag intézkedett, nem kívánt azonban a számszerű vizsgálat megejtése előtt számtani felmentvényt is adni.

2. *Jogi felelősség.* A parlament költségvetési jogának lényege, mint láttuk, az, hogy magának tartja fenn annak megállapítását, hogy a kormány milyen célra milyen összeget fordíthasson a közpénzekből és az appropriáció lényege az, hogy a kormány felhatalmazást kap a parlament által ily módon megállapított hiteleknek tényleges felhasználására, az azok keretében való gazdálkodásra. Az előzetes felhatalmazásból következik, hogy ha a felhatalmazás kereteit túl nem lépte, magának a felhatalmazásnak felhasználásáért felelősségre jogilag nem vonható.

Mivel láttuk, hogy a költségvetési törvény számos más pénzügyi törvény végrehajtásának feltételét tartalmazza és az teszi lehetővé ezeknek a többi törvényeknek végrehajtását is, a költségvetési törvény végrehajtása rendszerint nem választható szét a többi törvények végrehajtásától.

A kormány tehát tartozik annak igazolásával, hogy a költségvetési és a többi törvények, valamint más pénzügyi jogszabályok betartásával gazdálkodott-e és amennyiben a költségvetési törvény végrehajtása során azok bármelyikét túllépte, akár az összeg nagysága, akár rendeltetése, akár az idő tekintetében, azért utólag kell felmentést kapnia. Ilyen tényeivel ugyanis törvényt sért és ezért gondoskodni kell a megsértett jogrend helyreállításáról.

A kormánynak ez a felelőssége következik a parlament költségvetési jogának gondos védelméből, amely jognak csak ez a felelősség biztosítja tartalmát. A felelősség viszont nyilvánul a kormányokkal szemben állandóan gyakorolt ellenőrzésben és az ellenőrzés lehetőségének kiépítésében. Ez a jogi felelősség a gyakorlatban kétfelé válik. A jogi felelősségre vonásnál az első kérdés az, volt-e a kormánynak egyáltalában felhatalmazása a gazdálkodásra vagy nem. A másik kérdés lehet csak azután az, hogy a felhatalmazást nem lépte-e túl és a felhatalmazást elhatároló jogszabályokat betartotta-e. Mindkét szempontból való felelősség jogi felelősséget jelent. Az első kérdés szempontját lehetne *közjogi*, a másodikat *közigazgatási jogi felelősségnek* nevezni.

3. *Politikai felelősség.* Mint a következő fejezetben látni fogjuk, a költségvetési felhatalmazás megadása a parlament állandó gyakorlata szerint politikai bizalom kifejezését is tartalmazza. Ennek következtében a kormány mint minden cselekedete, úgy gazdálkodása tekintetében is kénytelen a parlamenti többség politikai felfogásával számolni és azzal ellentétbe nem kerülhet. A kormány felelősségre vonása tehát járhat azzal a következménnyel, hogy a számadás sem számviteli, sem jogi

szempontból nem kifogásolható, vagy legalábbis a parlament által elfogadtatik, de mégis megrendíti a kormány iránti politikai bizalmat. A politikai felelősség tehát a kormányt az államháztartás viteléért is kétségtelenül terheli. Ez a felelősség azonban gyakran elmosódik, részben azért, mert a zárószámadások rendszerint csak 5 többévi késedelemmel készülnek el, úgyhogy az a kormány, amelynek gazdálkodására vonatkozik, gyakran már nincs a helyén, amikor a zárószámadása tárgyalás alá kerül, részben pedig azért, mert a kormány politikai felelőssége parlamentáris államban annyi sok más kérdéssel kapcsolatban is felvethető, hogy a költségvetés végrehajtásáért való politikai felelősség azok közt különleges természetű és jelen- 10 tőséggel nem bír.

E három, illetve négyféle felelősség alkalmazásában követett gyakorlat, valamint az erre a kérdésre vonatkozó tudományos irodalom ingadozó és sem a fogalmakat nem választja élesen és következetesen szét, sem a terminológia nem megállapodott.

Mindenesetre megnehezíti a fejlődést az, hogy a különböző irányú felelősség 15 részben egymásba fonódva jelentkeznek. Például a számviteli és a közigazgatási jogi felelősség vizsgálata és megállapítása practice nem válik külön, s viszont mint láttuk a közjogi és politikai felmentés megadása is a törvényhozónál lélektanilag egyet jelent.

Innen van az, hogy például az 1867. és 1868. évi kezelésért a számviteli felmen- 20 tés bevárása nélkül megadottat politikai felmentésnek nevezték, holott a számviteli felmentés alatt a közigazgatásnak, a politikai felmentés alatt pedig az általunk közjoginak nevezett felmentést is akarták érteni.

Az irodalomban tapasztalható zavar viszont részben abban is leli magyarázatát, hogy annak művelői a gyakorlati élettől többnyire távol állanak és így a vizsgált kér- 25 dés összes elágazásait nem ismerik fel.

II. Az ellenőrzés, amelynek eredménye a kormánynak a költségvetés végrehajtá- sáért a fenti szempontokból való felelősségre vonása, 1. részben állandóan, a költsé- 30 gvetési év egész folyama alatt, 2. részben a költségvetési év végén történik.

ad 1. Az állandó ellenőrzés irányul: *a*) a pénz- és vagyonkezelők, tehát az utal- 30 ványrendeletek végrehajtói ellen, *b*) maguk az utalványozó hatóságok ellen.

ad 2. Az év végi ellenőrzés csak a kormány ellen irányul és annak alapja az állami zárószámadás.

A parlament az ellenőrzés tekintetében önállóan nem járhat el, mert az a szám- 35 adásoknak, számos okmányoknak és ügyiratnak oly beható és oly sok szakértelmet kívánó vizsgálatát teszi szükségessé, hogy a parlament sem a megfelelő szakértelemmel, sem a kellő idővel nem rendelkezik, sem a fizikai lehetősége nincs meg arra, hogy az ellenőrzést mindazokon a pontokon gyakorolja, amelyek az nélkü- 40 lözhetetlen. Ezért van szükség a legfőbb állami számvevőszékre, amely mint láttuk, alkotmányunk szerint a kormánytól független és a parlamentnek van csak aláren- delve. A legfőbb állami számvevőszék azonban központi szerv lévén, a törvényho- zás a számviteli törvény útján úgy rendelkezett, hogy egyúttal a minden utalvá-

nyozó hatóság mellett szervezett számvevőségek is részt vegyenek az ellenőrzésben és evégből az utalványozó hatósággal szemben bizonyos függetlenségük legyen.

A pénz- és vagyonkezelés hűségének ellenőrzése végett viszont a pénztári tisztviselők közül van minden pénztárnál ellenőr kijelölve.

A különböző ellenőrzési hatáskör ezek közt a felsorolt szervek közt a következőképpen oszlik meg: 1. a kezelő hivatalokkal szemben az ellenőrzést az egész év folyamán a kormány gyakorolja és a felelős számadók felelősségre vonását a törvényhozás egészen meghagyta a közigazgatás hatáskörében, aminek az a magyarázata, hogy a számadók a miniszterek és az ezeknek alárendelt utalványozó hatóságok rendeleteit foganatosítják, azoknak utasításai szerint tartoznak eljárni, tehát azok tudják csak megítélni, hogy rendeleteiket megtartották-e és a vagyonkezelés és számvitel tekintetében kellő szakértelemmel és pontossággal járnak-e el.

A kezelő hivatalok ellenőrzését teljesítik: a) szolgálati tekintetben az általános pénztárak felettes hatóságai: a pénzügyigazgatóságok és a pénzügyminiszter; b) számviteli tekintetben az ellenőr, aki a pénztárossal együtt felelős számadó; c) számadási tekintetben a számvevőségek amaz utalványozó hatóságok intézkedéseire nézve, amelyek mellett működnek; d) a legfőbb állami számvevőszék (1870. évi XVIII. tc. 24. §). Ez utóbbi azonban tapasztalatait csak közölheti a minisztertanáccsal, szükség esetén jelentést tehet az országgyűlésnek, de maga közvetlenül nem intézkedhetik.

A kezelő hivatalok ellenőrzését *kezelői ellenőrzésnek* is szokás nevezni. Ehhez tartozik a számadások vizsgálata során a kezelői hivatalokkal szemben felmerült észrevételek tárgyalása és a felelős számadók felelősségének megállapítása, valamint a megállapítás eredményéhez képest azoknak felelősségre vonása is. Az eljárást és a hatásköröket e felelősségre vonás tekintetében a törvényhozás a Sz. T. V. fejezetében maga állapította meg és ezt az eljárását a szaktudomány szempontjából kifogásolható módon *számadási perrendtartásnak* nevezte.

Az alábbiakból kitűnik, hogy e kifejezés éppen a mi viszonyaink között nem helytálló.

A kincstár és a számadók közti viszony ugyanis hasonló ahhoz, amit a magánjogban megbízó és megbízott közti viszonyoknak nevezünk. Ha a megbízó a megbízott elszámolását kielégítőnek nem találja, ellene követeléssel léphet fel, de a jogrend értelmében csak független bíróság előtt. Az állam és a felelős számadó közti felelősségre vonást ennek analógiájára számos külföldi állam akként szabályozza, hogy egy mindkettőtől független szervet, többnyire a számvevőszéket bízza meg a számadók felelősségének végleges megállapításával és a számadóval szemben való ítélkezéssel.

A mi számvevőszékünk hatásköre azonban e tekintetben csak az osztrák számvevőszékhez hasonlíthatóan akként van megállapítva, hogy erre nem terjed ki, hanem a felelős számadók felelősségre vonása és a felettük való ítélkezés a miniszterek, tehát az egyik érdekelt fél kezében van, s ezzel szemben csak két kautela van a számviteli törvényben. Az egyik az, hogy az előkészítés során a számvevőséget a számadókkal

való önálló levelezési jog illeti meg (87. §, Sz. U. 223. §), a másik az, hogy az elmarasztaló végzés ellen a számadónak jogában áll a rendes perútra lépni (Sz. T. 138. §).

Nyilvánvaló, hogy ebben az eljárásban nincsenek meg azok a kellékek, amelyek a perrendtartás jogi fogalmát kimerítik. A fegyelmi eljárásnak egy minősített esetéről van szó.²⁴¹

Az utalványozó hatóságokkal szemben gyakorolt ellenőrzést *közigazgatási ellenőrzésnek* szokás nevezni. Ennek az ellenőrzésnek tekintetében különbséget kell tennünk a miniszterek és az alárendelt utalványozó hatóságok között.

Év közben állandó ellenőrzés alatt áll mindkettő, az év végén azonban ilyen ellenőrzés csak a miniszterrel szemben nyer alkalmazást, aki az alája rendelt utalványozó hatóságok működéséért is viseli a felelősséget és ezért azokkal szemben ő is állandóan gyakorolja az ellenőrzést.

Az utalványozó hatóságokkal szemben való ellenőrzést végzik *a)* a melléjük rendelt számvevőségek, előzetesen és utólagosan; *b)* a legfőbb állami számvevőszék nálunk csak utólagosan.

ad *a)* Az utalványozó hatóságok utalványrendeletei csak akkor érvényesek és azokat a pénztár csak akkor teljesíti, ha a számvevőségnek bejegyzési záradéka rajta van.²⁴² Az utalványrendeletet a számvevőség azonban könyveibe csak akkor jegyezheti be, ha a költségvetési hitellel, illetőleg a pénzügyminiszter által az 1920. évi XXVIII. tc. 6. §-a szerint rendelkezésre bocsátott hitelösszeggel szemben túlkiadást, vagy előirányzat nélküli kiadást nem foglal magában, vagy ha az utalvány valamely más fennálló szabályba nem ütközik. Az 1920. évi XXVIII. tc. 8. §-ának utolsó bekezdése értelmében az utalványrendelet eme fel- és ellenjegyzését teljesítő tisztviselők felelősek a hitelek meg nem engedett túllépéséből, valamint azok helytelen felhasználásából eredő károkért, amennyiben azok a nyilvántartások hibás vezetése, a hitelhiány bejelentésének, illetve az ellenjegyzés megtagadásának elmulasztása, vagy a fennálló törvények, utasítások és szabályok rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásából keletkeznek.

ad *b)* A számvevőségek az általuk vezetett tárcafőkönyveknek arról az oldaláról, ahova az utalványrendeleteknek a pénztárhoz való kibocsátásuk előtti ilyen bejegyzés történik, aminek megtörténtét igazolja az utalványrendeletre vezetett és annak érvényességéhez szükséges záradék, pontos kivonatot készítenek, az úgynevezett *utalványozási jegyzéket*. Ezeket hónaponként lezárva el kell küldeniök a legfőbb állami számvevőszékhez, amely ily módon értesül először, tehát utólagosan, az utalványozó hatóságok által történt utalványozásokról. Annak átvizsgálása után, amennyiben szükségesnek látja, nyomban felvilágosítást kérhet az illető minisztertől, esetleg észrevételeket közöl vele, s amennyiben nem kap kielégítő felvilágosítást, félvényként az országgyűlés elé terjesztett jelentésében a tapasztalt körülményekre az országgyűlés figyelmét felhívja.²⁴³

241 V. ö. Gerber i. m.

242 Sz. T. 96. §, Sz. u. 81. §.

243 1870. évi XVIII. tc. 21. §, 1915. évi XII. tc. 4. §, 1923. évi IX. tc.

Ily módon az utalványozó hatósággal szemben az általunk fent közigazgatási joginak nevezett ellenőrzést a számvevőségek és a legfőbb állami számvevőszék gyakorolják az év egész folyamán.

A számvevőségek avégből, hogy ezt az ellenőrzést kellő hatékonysággal végezzék, az utalványozó hatóságoknak az előzetes és az utólagos ellenőrzés tekintetében nincsenek alá-, hanem mellérendelve és az utalványozó hatóságoktól tényleg függetlenek, kivéve magát a miniszter személyét, akinek személyi és szolgálati tekintetben szintén alá vannak rendelve és tőle valóban függenek,²⁴⁴ ezt a függést azonban kielégítő módon ellensúlyozza egyrészt a miniszternek politikai felelőssége, másrészt jogi érzéke és törvénytisztelete, ami a miniszterekben a mi viszonyaink között alaposan feltételezhető. 5 10

A miniszterrel szemben év végén gyakorolt ellenőrzés alapja az állami zárószámadás, melyet az utalványozó hatóságok által az év folyamán és az év végén szolgáltatott és a legfőbb állami számvevőszék által átvizsgált számadások alapján a számvevőszék készít és terjeszt a miniszterelnök útján az országgyűlés elé. 15

Az állami zárószámadás a kormány egész gazdálkodásának képét és a költségvetési törvény végrehajtásának összes részleteit és eredményét kimerítően magában foglalja. Olyan módon van szerkesztve és a számvevőszék elnökének jelentése által kísérvé, hogy az a parlament számára lehetővé teszi a kormány gazdálkodásának megítélését. Ezáltal jut az országgyűlés abba a helyzetbe, hogy a kormány gazdálkodásáról számviteli, jogi és politikai tekintetben bírálatot mondhasson és annak eredményéhez képest a kormánynak felmentést adjon, vagy marasztaló határozatot hozzon. 20

Ezt a határozatot az országgyűlés házai külön zárószámadási bizottságaik javaslata alapján és plenáris tárgyalás útján hozzák.

Együttal ebből az eljárásból világosodik meg a legfőbb állami számvevőszéknek hatásköre és szerepe a mi alkotmányunkban. Nevezetesen ez a hatóság a parlament bizalmi szerve, amely a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésében arra szolgál, hogy a parlament számára mindazokat a munkálatokat végezze, részben a költségvetési év folyama alatt, részben annak végén, amelyekre a parlamentnek szüksége van, hogy az ellenőrzés alatt álló kormánnyal szemben a maga ellenőrzési jogát hatékonyan, alaposan, a tényeknek és a közérdeknek megfelelően gyakorolhassa, de amelyek elvégzésére maga nem alkalmas. 25 30

3227. Az állami költségvetés végrehajtására vonatkozó szabályok jogi természete^{CLXXII}

I. A jogforrások és szabályzatok közti megkülönböztetést a kötelező erő különböző terjedelmére vezetik vissza. Azok az állami akaratkijelentések (kútfők), amelyek általánosan, mindenkivel szemben kötelező erővel bírnak, jogforrások, azok pedig, amelyek pusztán az állam különböző közegeire, azok működésére, a közszolgáltatásra szorítókozó hatállyal jelennek meg, az úgynevezett szabályzatok. A jogforrások 35

244 Sz. T. 87. §.

jogszabályokat s ezeknek eredményeképp jogrendet, a szabályzatok pedig csak viszonylagosan kötelező közzszolgálati rendet teremtenek.²⁴⁵

5 A költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó tételes szabályok túlnyomó részét és legfontosabbjait az állami számvitelről és a legfőbb állami számvevőszékről szóló törvények és részben kormány- (miniszteri) rendeletek foglalják magukban. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. tc. különböző kérdéseket szabályoz, nevezetesen: I. fejezetében az állami költségvetést (előirányzat, költségvetési törvény, a költségvetési törvény végrehajtása és az állami vagyonkezelés), II. fejezetében a pénztárak és anyagkezelő hivatalok szolgálatát, III. fejezetében a számvevőség
10 szolgálatát, IV. fejezetében az állami adósságok kezelését, V. fejezetében a számadási perrendtartást. A későbbi törvények különböző rendelkezéseit módosítják.

Az állami számvevőszékről szóló törvények (1870. évi XVIII. és 1880. évi LXVI. tc.) pedig e hatóság szervezetéről és hatásköréről szólnak, mely az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak, az államadósság kezelésének s az állam számvitelének, tehát általában az állami költségvetési törvény végrehajtásának ellenőrzéséből áll, s az állami zárószámadás létrejövetelét és szerkezetét is megállapítja. S azonkívül itt ismét utalnunk kell a számvevőszék hatáskörének ama fontos pontjára is, melyet az 1897. évi XX. tc. 142. §-a tartalmaz.

20 A kérdés, amely még tisztázásra vár, az, hogy ezek a költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó szabályok jogszabályoknak, vagy szabályzatoknak tekintendők-e?

A kérdés bonyolult egyrészt azért, mert a normák törvényeknek és olyan kormány (miniszteri) rendeleteknek alakjában jelentkeznek, amelyek mindkét fajta kútfőt tartalmazhatnak, másrészt pedig, mert részben olyanok, amelyek kétségtelenül csak a céltudatosságnak, rendnek és összhangnak a közzszolgálat terén való biztosítására szolgálnak s így csak a közzszolgálaton belül érvényesülnek.

25 Ezért a szóban forgó normák kútfői természetének meghatározása magyarázat kérdése, amely részben a kútfő alkotójának intenciójára, részben pedig arra fog támaszkodni, hogy a jogforrás jellegű rendelkezések közvetlenül a kútfő kibocsátójának saját akaratnyilvánításai-e, vagy csak más szervtől származó akaratkijelentésekre való hivatkozások, vagy esetleg azok ismétlései és kifejtései?²⁴⁶

30 II. A költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó ún. szolgálati rendeletek, a számviteli utasítások²⁴⁷ természete kétség nélkül megállapítható. A törvény rendelkezéseit többnyire ismétlik, és azok korlátai közt a törvényi szabályokat csak a közzszolgálati szervezet tagjaira vonatkozó hatállyal kiegészítő és azok egyöntetű
35 eljárását biztosítani kívánó utasításokat tartalmaznak. Az ellen, hogy szabályzatnak tekintessenek, aggály nem merül fel.

A számviteli és az állami számvevőszékre vonatkozó törvények kútfői természetének megállapításánál a következőkre kell figyelemmel lennünk:

245 Ereky i. m. 159. skk. és 316. l.

246 Ereky i. m. 327. l.

247 Lásd fenn, 65. l.

Ezek elsősorban szervezésre irányulnak. Részben új szerv felállítását mondják ki (1870. XVIII. tc.), részben a törvény alkotása előtt is fennálló szervek (utalványozó hatóságok és számvevőségek) szervezetét törvénnyel állapítják meg, tehát e kérdések szabályozását a törvényhozó ezáltal magához vonta. A hatóságok szervezésére vonatkozó normák mindig jogszabályoknak tekintendők, mert az állami akaratképződésre alapvető fontosságúak.²⁴⁸ A szóban forgó törvények azonkívül a szervezéssel kapcsolatban a hatásköröket és az eljárás főbb elveit is rendezik. Ily utóbbi, az eljárásra vonatkozó rendelkezések többnyire csak a közszolgálati szervezeten belül érvényesülnek, annak eljárását akarják műszaki (pl. könyvviteli), vagy bármely célszerűségi okból egyöntetűvé, működését pontosná stb. tenni, tehát a fenti elhatározás szerint szabályzatnak tekintendők, aminek az esetleges törvényi forma nem állja útját. A szóban forgó eljárási szabályokra nézve azonban más a helyzet. A törvényhozás ezeknek önmaga által való megalkotását azért tartotta fontosnak, mert bennük féltékenyen őrzött költségvetési jogának garanciáit látja. A költségvetés megállapítása funkciójának lényegében közigazgatási természetéből származik, hogy a parlament költségvetési jogának biztosítékait csak részben találja a törvényhozás, nagy részben azonban a közigazgatás terén. A költségvetési hitelek betartásának ellenőrzése pl. megghiúsulhatna, ha a kincstári könyvvitel és a zárószámadás rendszerét, vagy a közigazgatási ellenőrzés gyakorlásának szabályozását és az ezt végző szervek függetlenségnek biztosítását a törvényhozás elhanyagolná. Ennek a törvényhozó részéről való tudatosságát kétségtelenül mutatja a Sz. T.-nek többször idézett 142. §-a, tehát a törvényhozás saját ellenőrző szervének közreműködését még erre a térre is kiterjeszteni kívánta. Mindezeknél fogva az állami számvitelre és a számvevőszékre vonatkozó törvényes rendelkezéseknek jogszabály jellegét határozottsággal megállapíthatóknak tartjuk.

A Sz. T. tehát jogszabály, míg a Sz. U. szabályzat jellegű kútfő, ami nem zárja ki azt, hogy az előbbiben elvétve szabályzat, az utóbbiban ugyanígy jogszabály jellegű rendelkezések ne fordulhassanak elő.

III. Végül ebben az összefüggésben domborodik ki egész jelentőségében az elméleti részben foglalt fejtegetéseknek végeredménye.

A magyar parlament költségvetés-megállapítási joga teljesen csak akkor érvényesül, ha a parlament a felhatalmazási törvényt a költségvetési év kezdetére megalkotja, de az a gyakorlatban a kivételek közé tartozik, s ezért minden körülmények közt csak a kormánynak a gazdálkodásnak (felhatalmazással vagy anélkül való) továbbviteléért való utólagos felelősségre vonását gyakorolhatja. *Ennek következtében a parlament költségvetési jogának sokkal fontosabb biztosítékai a számviteli törvények és a legfőbb állami számvevőszék, mint az a törvényes rendelkezés, hogy „meg nem szavazott adót sem kivetni, sem behajtani nem szabad”.* Más szóval a biztosíték kevésbé az alkotmánynak ez az annyira hangoztatott, ma már részben anakronisztikus tétele, mint inkább a közigazgatásnak jogszerűsége ezen a téren is.

248 Fleiner i. m. 63. l., 38. jegyzet.

33. A költségvetés politikai szempontból

I. Az állami költségvetés közigazgatási és jogi jelentőségén kívül parlamentáris ál-
 lamban egyúttal nagy fontosságú politikai intézmény is. A parlament, amely az ál-
 lami kiadások és bevételek megállapításának jogát gyakorolja, a megszavazás alkal-
 mából kénytelen a közigazgatás minden részét beható vizsgálat alá venni, mert csak
 5 így alkothat magának véleményt arról, hogy valamely kiadás szükséges-e és milyen
 összegben és ennek következtében milyen összegű bevételek engedélyezése szükse-
 ges. A költségvetés megállapítása tehát az egész közigazgatás kritikáját jelenti. Még-
 pedig jelenti minden vonatkozásban, mert a parlament a maga felfogását érvényesi-
 teni kívánja a közigazgatás egész szellemére, a költségvetési hitelek felhasználásának
 10 mikéntjére és szellemére is. Ez a kritika tehát nemcsak gazdasági, nemcsak köz-
 igazgatási, nemcsak organizációs és nemcsak alkotmányjogi szempontból vizsgálja
 a költségvetési előterjesztést, hanem a saját politikai felfogásának érvényesülését is
 biztosítani kívánja abban a szellemben, amelyben az állam kormányzása folyni fog.

A költségvetésnek politikai szempontból való vizsgálata magával hozza azt a tö-
 15 rekvést, hogy a parlament szankciót keres felfogásának érvényesítésére. Ez a szank-
 ció abban áll, hogy a többség soraiból alakított kormány iránt van csak bizalommal.
 Ez a parlamentarizmus íratlan törvénye, amely nem jogilag, hanem tényleg biztosít-
 ja azt, hogy az ország kormányzása csak a választók többsége által képviselt felfogás-
 nak megfelelő szellemben történjék.²⁴⁹

Ez a szankció a költségvetésen keresztül különféle mértékben érvényesülhet.

1. A költségvetési vita végződhetik valamely költségvetési tételnek lényegtelen,
 jóformán csak névleges megváltoztatásával, ami által a többség pusztán kifejezés-
 re juttatja felfogását az illető kérdésben, a közigazgatás illető ágára nézve és ebből
 a kormány irányítást kap a maga eljárása számára.

2. A parlament jelentékeny módosításokat eszközöl a költségvetési előirányzati
 25 tételeken, sőt egész címeket vagy fejezeteket törölhet, vagy viszont újakat állíthat
 be, ami által organikus reformokat kényszeríthet ki, vagy legalábbis súlyos nyomást
 gyakorolhat a kormányra avégből, hogy az a parlamentnek tetsző magatartást vagy
 irányt kövessen, szóval magát a parlament akaratának alávesse vagy távozzék.

3. Legerősebb fegyvere a parlamentnek az, ha valamely kormánynak vagy mi-
 niszternek az egész költségvetést megtagadja. Ha a parlament egyes költségvetési
 30 tételeket törölhet, amely jogát senki kétségbe nem vonja, akkor el kell ismerni azt
 a jogát is, hogy megtagadja valamely kormánynak, vagy miniszternek az összes költ-
 ségvetési hiteleket. A kormány ilyen esetben a parlamentarizmus szabályai szerint
 35 köteles lemondani és helyét másiknak átadni. Ez adja egyúttal elméleti megoldá-
 sát a költségvetés-megtagadási jognak. Az államnak, mint láttuk, fennmaradásá-
 hoz nélkülözhetetlenül szüksége van bizonyos szükségleteinek kielégítésére és így
 az azok ellátásához szükséges anyagi eszközökre. Számos kötelezettsége jogilag is

²⁴⁹ Concha: Politika I. 608. l.

terheli és kikényszeríthető. Ezért vezet abszurd következményekre, ha a költségvetés megtagadásának jogát nemcsak mint politikai, hanem mint jogi lehetőséget fogjuk fel. Ez utóbbi esetben ugyanis az egyértelmű az állam dezorganizálásával, az állami funkciók folytonosságának megszakításával, a célnak (az államnak) az eszközért (parlament), az egésznek a részért való feláldozásával. Míg politikai eszköz gyanánt a költségvetés megtagadása az anyagi eszközöknek nem az államtól, hanem csak egy kormánytól való megtagadását jelenti.

5

Az összes államokban kifejlődött parlamenti gyakorlat szerint a költségvetési felhatalmazás megadása valamely kormány számára tehát a parlament részéről élvezett bizalom kérdése és mértéke.

10

Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, amikor a felhatalmazásnak nem egész évre, hanem csak rövidebb időre való megadásáról van szó, tudniillik az indemnitásról. Sőt ez utóbbinak tárgyalásánál azok a kérdések, amelyek rendszeres költségvetési tárgyaláskor a politikai szempont mellett el nem homályosítható fontos szerepet játszanak, tudniillik a közigazgatási és közgazdasági szempontok, amelyek a politikai bizalom szempontját többé-kevésbé háttérbe szoríthatják, aránytalanul kisebb jelentőségűek, úgyhogy a parlament indemnitás megadásában rendszerint nem lát egyebet tisztán bizalmi kérdésnél.

15

II. Mindez így van nálunk is, de e politikai felfogás kialakulása tekintetében több fokot különböztethetünk meg.

20

Az 1867 után kezdődő alkotmányos korszakban kifejlődő gyakorlat eleinte nem volt egyöntetű. Bár az ellenzék egy része elejétől kezdve azon az állásponton volt, hogy mivel a kormány iránt politikai okokból nincs bizalommal, nem szavazza meg részére a költségvetést, sem pedig az indemnitást. Ezzel szemben az ellenzék mérsékelt tagjai nem tévesztették szem elől azt, hogy a költségvetés az államháztartás folytonosságára és az állami funkciók ellátására nélkülözhetetlen és ezért annak megtagadásáért a felelősséget vállalni nem akarták. Jellemző e tekintetben Tisza Kálmánnak az ellenzéken tanúsított magatartása, aki a Lónyay-kormányának három költségvetését és indemnitását szavazta meg. Állásfoglalását 1869. december 26-án tartott beszédében a következő módon indokolta: „Nem akarva, hogy az államháztartásban zavar álljon elő, most nincs egyéb hátra, mint arra törekednünk, hogy ha már az államháztartás zavartalan fenntartására szükséges, a jövő év első negyedére, vagy legalább bizonyos részére felhatalmazás útján intézkedjünk.” Majd áttérve a felhatalmazással kapcsolatos bizalmatlanság kérdésére, kijelentette: „Ily módú indítvánnyal fellépni nem akarok. Megmondom az okát. Nem állok ilyennel elő azért, mert amint ma a képviselőház állását ismerem, ily indítvánnyal nem eszközölhetnénk egyebet, mint, hogy nagy diadalt aratna a minisztérium abban a percben, midőn arra legkevésbé érdemes.”²⁵⁰

25

30

35

Ugyanennek, az ország érdekét szem előtt tartó alkotmányos gondolkodásnak legplasztikusabb kifejezése Deák Ferencnek idézett beszéde és indítványa, melyet

40

250 L. a képviselőház naplóját.

az 1868. évi költségvetés tárgyalása során tartott, s amely az országgyűlés kötele-
ségének tekinti a költségvetés megállapítását. Ez a felfogás felel meg az igazi par-
lamentáris gondolkodásnak, amely tisztában van azzal, hogy a parlament erkölcsi
kötelezettségeknek van alávetve és szuverenitását nem tekintheti korlátlan szubjek-
tív jognak, amellyel szeszélye, hatalmi érdekei vagy pártszempontok szerint élhet,
hanem köteles azt a közérdeknek megfelelően gyakorolni.

Az első évtizedekben előforduló indemnításoknak tényleg a parlamenten kívül
álló okai voltak. Eleinte az alkotmányos berendezéshez szükséges hosszabb idő,
majd többnyire a delegációk tárgyalásának elhúzódása, amelyek által megállapí-
tandó közös költségvetés adatai az állami költségvetésbe voltak beállítandók és így
az utóbbi a delegációk határozatainak bevétele nélkül nem volt megalkotható.

Később azonban ez a helyzet romlott és az ellenzék pártszempontjai az orszá-
gos szempontokat egyre jobban elnyomták, ami kifejezésre jutott nemcsak abban,
hogy magát a felhatalmazást tekintették bizalmi kérdésnek, nemcsak az indemnítás,
hanem az appropriáció alkalmával is, hanem odáig mentek, hogy magának a költ-
ségvetési előirányzatnak tárgyalását is, ami pedig a felhatalmazási törvénynek csak
fogalmazása volt, bizalom hiányából visszautasították.

Ez a felfogás nagyon világosan tükröződik motívumaival együtt Bizony Ákos-
nak^{CLXXIII} egyik beszédében: „Nagy Ferenc tisztelet képviselőtársam azt állította, hogy
a felhatalmazás megszavazása nem bizalmi kérdés és ő megszavazná a felhatalmazást
akkor is, ha a kormány iránt bizalommal nem viseltetnék. Ezt a nézetet azonban én
részemről nem osztom. A mi parlamentáris gyakorlatunk értelmében még a költ-
ségvetés megszavazását is bizalmi kérdésnek tekintik, aminek igen helyes és a mi régi
országgyűlési történetünkbe visszanyúló okai és előzményei vannak. Ez a nemzet
ugyanis hozzá volt szokva ahhoz, hogy amidőn törvény által biztosított jogait az élet-
ben is annyira, amennyire legalább élvezni akarta, mindig fel kellett használnia az al-
kalmat akkor, amikor tőle a kormány, illetőleg az uralkodó kért valamit. Éppen ezért
az volt nálunk a parlamentáris vagyis a régi rendi országgyűlések gyakorlata, hogy mi-
előtt a királyi proposíciók tárgyalásába belefogtak volna, előbb sérelmeiket adták elő.

„Miután az én nézetem szerint ezek a tények csak látszólag, csak forma szerint
változtak, de a lényeg ma is ugyanaz: nem lehet tőlük rossz néven venni azt, hogy
a költségvetés tárgyalását mi is felhasználjuk arra, hogy előadjuk azt, ami a lelkün-
ket nyomja. Ez az oka annak a nézetem szerint helyes parlamentáris gyakorlatnak,
hogy még a költségvetés megszavazását is bizalmi kérdésnek tekintettük és tekint-
jük, pedig a költségvetés megszavazása még nem hatalmazza fel a kormányt arra,
hogy a megszavazott összegeket beszédhesse, illetőleg kiadja, mert ahhoz még kü-
lön felhatalmazás szükséges. Hogyne tekintenők tehát bizalmi kérdésnek az indem-
nity megszavazását.”²⁵¹

Ezt a felfogást, amely szerint a felhatalmazás megadása bizalom kérdése, ebben
az időben az ellenzék már tradicionális alapon is követi. Ez jellemzően tűnik ki pél-

251 A képviselőház naplója az 1902. évi november hó 13-án tartott ülésről.

dául Kossuth Ferencnek egy beszédéből, melyben így szól: „A magyar képviselőházban 1867 óta soha meg nem szűnő gyakorlat az, hogy az indemnity megszavazását bizalmi kérdésnek tekintik. Annak a vitatásába nem bocsátkozom bele, hogy ez helyesen van-e így, vagy nem, azt sem akarom konstatálni, hogy az angol parlamentben ez nincs így, mert hiszen mi nem Angliában, hanem Magyarországon vagyunk, nálunk pedig az állandó szokás az, hogy az indemnity bizalmi kérdés.”²⁵² 5

Még jellemzőbb Apponyi Albert^{CLXXIV} grófnak 1904-ben tett következő nyilatkozata: „Reflexiót akarok tenni arra az itt gyakran megvitatott teorikus [teoretikus – K. Gy.] tételre, hogy az úgynevezett indemnity megszavazása bizalmi kérdés-e vagy nem? Hát, tisztelt Képviselőház, megvallom egészen őszintén, hogy az én teo- 10
orikus [teoretikus – K. Gy.] meggyőződése erre nézve az, hogy sokkal helyesebb volna ebből bizalmi kérdést nem csinálni. Már az ellenzéki taktika szempontjából is érthetetlen dolog, hogy minek segít az ellenzék időnként a kormánynak bizalmi szavazathoz jutni, ami önként bekövetkezik, ha a bizalmi kérdés felvettetik. De, tisztelt Képviselőház, ezen háznak és az ellenzéki pártnak eddigi praxisa már minket, 15
hogy úgy mondjam, túlvitt ezen és én a jelenlegi alkalommal, hol igen világosan kell az álláspontoknak megjelölniök és ahol semmiféle ilyen formai frontváltozás által nem szabad a közvéleményt az egyes faktorok állásfoglalása iránt félrevezetni, magam is ragaszkodom az eddigi praxishoz, amidőn úgy a magam, mint elvbarátaim nevében kijelentem, hogy a felhatalmazási törvényjavaslatot el nem fogadjuk, ennek 20
okául pedig éppen a politikai bizalmatlanságot mondjuk ki.”²⁵³

A főrendiház sokkal tovább megtartotta a régi álláspontot, mint a képviselőház. Így például még az 1893. évi V. törvénycikk tárgyalásakor is Máriássy József^{CLXXV} báró úgy nyilatkozik, hogy a kormány irányában bizalommal nem viseltetik, de az államháztartás iránt való tekintetből megszavazza a javaslatot. Ugyanakkor 25
Szapáry Géza gróf határozottan tiltakozik azon elmélet ellen, mely a törvényjavaslat megszavazását bizalmi kérdésnek tekintené.²⁵⁴

A bizalmi álláspontot a kormányok is kénytelenek voltak tudomásul venni. Tisza Kálmán, mint miniszterelnök és pénzügyminiszter 1888. évi december hó 7-én így nyilatkozott a képviselőházban: „A képviselő urak a bizalom terére helyezték a kérdést. 30
Nem lehet ellene kifogásom, hiszen más okból nem is utasíthatnák vissza, amennyiben az állam szükségletei fedezéséről bizonyosan ők is gondoskodni akarnak.”

Hasonlóképpen Széll Kálmán miniszterelnök 1902. évi november 19-én tartott beszédében: „Abba a kérdésbe, hogy jogosult-e az indemnitás kérdéséből bizalmat vagy bizalmatlanságot faragni, nem megyek bele. Nekem e részben megvannak 35
a nézeteim; már 1869-ben azt vitattam, hogy nem helyes. Ámde a Ház hosszas gyakorlat után más felfogásba ment bele. Végre is a dolog érdemére ez egészen mindegy. Nem vitatom tehát, hogy jogosult-e vagy nem a költségvetésbe és az indemnity-

252 A képviselőház naplója az 1902. évi november hó 4-én tartott ülésről.

253 A képviselőház naplója az 1904. évi március hó 12-én tartott ülésről.

254 A főrendiház naplója az 1893. évi március hó 15-én tartott ülésről.

tásba bizalmi vagy bizalmatlansági kérdést belevonni, mert hiszen a bizalmi kérdést minden percben fel lehet vetni az ellenzék részéről.”

Annak a felfogásnak azonban, hogy a felhatalmazás megadását bizalmi kérdésnek deklarálták, nagyon sajnálatos következménye volt a parlament költségvetési és indemnitási vitáinak színvonalára. Addig ugyanis, amíg nem volt elég a pusztá bizalmatlanságra hivatkozni ahhoz, hogy valaki a költségvetés elutasítását indokolja, tárgyi okokat kellett a kormány előterjesztésének bírálatában felhozni és ez szakszerű hozzászólást tett szükségessé. Azóta azonban, amióta a bizalmi kérdés kizárólagossá lett, az ellenzéki szónokok azt a kényelmes álláspontot foglalták el, hogy röviden kinyilatkoztatták a kormány iránti elvi bizalmatlanságukat és csak a bizalmatlanságukat, nem pedig az előirányzat visszautasítását indokolták. Az utolsó évtizedek hosszadalmas budget- és indemnitási vitáinak képviselőházi naplói tesznek tanúságot arról a sokszor teljesen sivár szófecsérlésről, amellyel az egyes szónokok a maguk jelentéktelen sérelmeit vagy kicsinyes szempontjait adták elő, vagy az unalomig ismételték azokat a többnyire közjogi sérelmeket, amelyeknek kifejtésében alig lehetett újat mondani. Ennek a gyakorlatnak lett tehát következménye a vitának elsőkélyesedése, az alapkérdésnek, a költségvetési és az államháztartás kérdésének teljes elsikkadása és a vitának az ország érdekeire való tekintet nélkül pártpolitikai szempontok szerinti kiaknázása.

Ennek a parlamenti szellemnek volt következménye az is, hogy a költségvetési törvény késedelmes megalkotásának és ennek következtében az indemnítások szükségességének oka hovatovább nem különböző külső körülmény, például a delegáció késedelmes tanácskozása volt, hanem az a parlament munkaképességének csökkenéséből, tehát belső bajokból származott és lett állandóvá.

Logikus fejlődés volt ezen az úton az, hogy exlex állapot ismételten bekövetkezett anélkül, hogy egyetlenegyszer is a parlament többsége tagadta volna meg a felhatalmazást a kormánytól. Mindannyiszor a kisebbség akadályozta meg a költségvetési tárgyalás kellő lefolyását azáltal, hogy a maga kisebbségi akaratát akarta a többségre ráoktrojálni. Ez a parlamentarizmus csődje.

A legsajnálatosabb pedig az, hogy ma, amikor az Ausztriával való közösség megszűnt és ennek következtében tárgyalanná váltak az ebből származtatott különböző bizalmatlansági okok, a parlament tárgyalásai költségvetési és indemnitási viták alkalmával épp annyira terjengősek és szétfolyók, mint azelőtt, sőt újabban úgy látszik, rendszerré válik az exlex különösebb politikai feszültség nélkül is, pusztán azért, mert a nemzetgyűlés egyrészt nem érzi azt az erkölcsi kötelezettséget, amelyet Deák Ferenc oly meggyőzően formulázott, másrészt azért mert házszabályai nem alkalmasak arra, hogy ilyen erkölcsi felelősségérzet hiányában kényszeríthető legyen az államháztartás rendjének figyelembevételére.

Mi ennek a politikai gyakorlatnak a következménye? A parlament költségvetési jogának megsemmisítése.

A felhatalmazási törvény azzal a szankcióval, hogy meg nem szavazott adót behajtani és a vele practice mindig együtt járt másik következménnyel kapcsolatban, hogy meg nem szavazott újoncot kiállítani nem szabad, csak akkor hatályos eszköze

az alkotmány védelmének, ha annak hiányában a kormány számára az államháztartás vitele azonnal, vagy legalább is rövid idő alatt lehetetlenné válik. Amint azonban fentebb az első exlex óta kialakult gyakorlatot és törvénytárgyalást kifejtettük, kitűnt, hogy az államnak oly nagyszámú jogilag kötelező kiadásai vannak és annyi, mondhatni automatikusan befolyó bevétele van, hogy az exlex hatása mindössze az egyenes adók behajtásának a szünetelésében áll, mert még az azoknak biztosítására vonatkozó intézkedések is megtörténnek. Hogy azonban az egyenes adók elmaradása által a kormány az államháztartás továbbvitelében mily csekély mértékben van feszélyezve, az legjobban kitűnik akkor, ha a különböző forrásokból származó állami bevételek összegeit összehasonlítjuk, mint tettük fentebb.

Ezenkívül utalok arra, amit a pót- és rendkívüli hiteleknek az 1920. évi XXVIII. törvénycikk 7. §-a alapján való engedélyezéséről, valamint a számviteli törvény többi módosításairól kifejtettem és mindezekből nyilvánvalóvá lesz az, hogy ha a parlament ahelyett, hogy költségvetési jogával élne, azzal visszaél, *tulajdonképpen saját maga mond le jogának gyakorlásáról. Minden exlex, sőt minden indemnitás, tehát a költségvetési törvény megalkotása tekintetében felmerülő minden rendszertelenség az államháztartás továbbvitele tekintetében hatásköri eltolódást idéz elő a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között az utóbbi javára.* Viszont akkor, ha a parlament a költségvetés megalkotását idejére elvégzi, beható vitában módjában van az államháztartás keretét, sőt az állam egész működésének irányát és terjedelmét előre kötelező erővel megszabni és az államháztartás vitelében a kormányt hathatósan ellenőrizni. A költségvetési jog csak akkor értékes intézménye az alkotmánynak, ha az az állami kiadásokkal szemben előzetesen érvényesül. Mind az indemnitás, mind az exlex ezzel szemben azt jelenti, hogy utólagosan készül el, ha egyáltalán elkészül az új költségvetési évről vonatkozó költségvetési törvény s a közbeeső időben a kormánynak megvan a bő lehetősége arra, hogy a régi költségvetési törvénytől a számviteli törvényben nyert felhatalmazása alapján kisebb-nagyobb mértékben eltérjen és ezért az eltérésért az utólagos felmentést joggal remélhesse, mert igaza volt Helfy Ignácnak^{CLXXVI} az 1892. évi X. törvénycikk tárgyalásakor előterjesztett határozati javaslatában, melyben többek közt így szólt: „A költségvetés utólagos tárgyalása a parlamentet vagy a bevégzett kormányzati tények előtt való meghajlásnak, vagy ama tények utólagos felforgatásának kényszere alá helyezi s egyik esetben az alkotmányosság lényege, másik esetben az ország közviszonyainak szilárdsága szenved súlyos megtámadtatást.”

III. Kevés vigasztalást meríthetünk ezekkel az állapotokkal szemben abból a körülményből, hogy a parlamentarizmus eme betegségei másutt is jelentkeznek. E tekintetben is elsősorban a másutt is több analógiát mutató francia parlamenti viszonyokra hivatkozunk.

Az indemnitás ott is állandó intézménnyé lett.

A douzième provisoire-t először 1816-ban alkalmazták. Az 1815-i fordulat után ugyanis csak 1823-ban jött létre először rendes időben a költségvetés s a közbeeső években indemnitásra volt szükség. A zavar az 1830-i forradalom után jelentkezett ismét s csak 1834-ben volt először újból rendes időben költségvetés. Az 1848-iki forra-

dalom után 1850-ben két költségvetést szavazott meg a parlament és így 1851-ben már nem volt szükség indemnitásra. Az 1870/71-i események után csak 1872-ben került indemnitásra a sor, s ezután csak 1870-ben fordult újból elő, amit azonban 1877-ben nagy parlamenti válság előzött meg, amely többek közt a költségvetésnek Mac Mahon^{CLXXVII} elnök által kinevezett, de a többség bizalmát nem bíró kormánnyal szemben való megtagadására is vezetett. Ezután 1887-ben fordult elő újabb indemnitás, mégpedig ezúttal először anélkül, hogy különös parlamenti vagy országos akadályok idézték volna elő az ideiglenes megoldás szükségességét. Azóta sűrűn előfordult: 1888-ban, 1892-ben, 1893-ban, 1895-ben, 1897-ben, 1899-ben, 1905-től 1908-ig stb.²⁵⁵

10 Franciaországban a költségvetés megtagadására még egy másik példa is fordult elő, amikor 1896-ban a szenátus tagadta meg bizonyos hitelek megszavazását, amire a Bourgeois-kabinet lemondott és a szenátus bizalmát is bíró új kormány neveztetett ki.²⁵⁶

15 Szintén politikai okokból lett szokássá, mint láttuk, Franciaországban a költségvetési és indemnitási törvényben vegyes rendelkezések halmozása.

A példák más parlamentek történetéből is könnyen szaporíthatók volnának.

255 Stourm: Le budget. 321. l.

256 Jèze: Verwaltungsrecht. 274. l.

4. Befejezés

A magyar állam költségvetési jogának vizsgálata kimondottan jogász feladat. A vizsgálatra nagymértékben érezteti hatását az a megállapítás, amelyet mindjárt kezdetben tennünk kellett, s amely a szakirodalomban közhelynek tekinthető, hogy tudniillik a budget megállapítása tulajdonképpen közigazgatási funkció, amelynek gyakorlását azonban a parlament főleg politikai okokból magának tartotta fenn. A közigazgatási funkció mivoltából következik, hogy a jog jelentőségének és tartalmának kimerítése anélkül nem lehetséges, hogy a költségvetési törvény végrehajtását is kimerítően tárgyaljuk.

A vizsgálatnak kiterjesztése azonban szükséges más okból is. Amint kifejtettük, a magyar parlament költségvetési jogára vonatkozó tételes jogszabályok száma mindössze kevés, azok túlnyomó része is aránylag csak későn jött létre (1897. évi XX. törvénycikk) és ezért a költségvetési jog terjedelme és tartalma részben csak a törvényhozás gyakorlatából ismerhető meg. Ez a gyakorlat pedig változó, sőt sokszor következetlen és változik azóta is, amióta a költségvetési jog gyakorlására nézve tételes jogszabályok is vannak. Ez a körülmény további nagy fontosságú problémákat vet fel.

Elsősorban alkalmas téma a magyar törvényhozás jogász szellemének vizsgálatára. A költségvetési felhatalmazás kérdése az a kérdés, amellyel a magyar parlamentnek legtöbbször kellett foglalkoznia. Több mint száz törvény van erre vonatkozólag törvénytárunkban. Ez az a kérdés tehát, amelyben a törvényhozásnak legjobban el kellett merülnie, amely területen alkalma volt legmélyebben szántania és így megítélhető az, hogy munkája méltó-e ehhez a par excellence jogásznak nevezett nemzethez. Látva a joggyakorlat ingadozásait, következetlenségeit, a precedensek elhanyagolását és a saját maga alkotta jogszabályok negligálását, ítéletünk nem lehet más, mint hogy parlamentünk munkájának jogász tökéletességével nincs jogunk büszkélkedni.

Másik fontos kérdés azoknak az okoknak kiderítése és hatásoknak megállapítása, amelyek a költségvetési jog gyakorlásának változásaira vezetnek és azokat irányítják.

A jogi normák szorosan összefüggnek azokkal a társadalmi tényekkel, amelyekre szabva vannak. És azok a jogszabályok, amelyek az eleven életbe átmennek, nemcsak normatív tényezők, hanem sokszor fontos kauzális mozgató erők.

Azok az életviszonyok, amelyekkel a parlament költségvetési joga van összefüggésben, az állam közigazgatására vonatkoznak, ami alatt az állam legéletbevágóbb funkcióját kell értenünk. De a költségvetési jog gyakorlása elkerülhetetlenül a politikának hatása alatt áll. Így e három tényező: közigazgatás, jog és a politika egymással szoros viszonyba kerülnek. A rendszer normális viszonyok közt beválik. A költségvetési jog érvényesülni tud, ha a politika a parlament funkcionálását nem akadályozza és akkor a jog keretei közt az oltalmazni kívánt közérdek is megtalálja legmegfelelőbb megoldását. Ha azonban az egyensúly megbomlik, ha a politika a parlament kezében öncéllá válik, ahelyett, hogy a köz érdekei legmegfelelőbb szolgálatának eszköze volna, a parlament költségvetési joga vallja kárát.

Ha egy jogszabály nem tud érvényesülni, ez nem jelentheti annak az életviszony-
nak megszűnését, amelyet szabályozni kíván, hanem ellenkezőleg azt, hogy az az élet-
viszony fennáll és saját belső természetének és fontosságának megfelelően jogi
szabályozás nélkül is érvényesül. Mivel a közigazgatás, amelynek a költségvetésre nél-
külözhetetlenül szüksége van, az állam legelemibb életnyilvánulása – s ezt a mai nem-
zedék, mely átélte az állami egzisztenciának a fegyverek erejére, tehát az önfenntartás
legkritikusabb megnyilvánulására való bízását, a parlamentünk költségvetési jogát ki-
alakító nemzedéknél is jobban átérezhette – érvényesülni fog akkor is, ha a parlament
költségvetés-megállapítási jogát nem, vagy rosszul gyakorolja. Állam közigazgatás
10 nélkül nincs, modern állam költségvetés nélkül szintén nincs. De parlament nem oly
rég van. A magyar alkotmány azért vette át nyugati példa után, mert életérdekeinek
kielégítésére a rendiség elavult rendszerénél alkalmasabbnak találta.

Mert a nemzet érdeke a legelőbbre való! Tehát a parlament érdeke, hogy az ál-
lam háztartására megszerzett irányító befolyásának megtarthatása végett azt úgy
15 gyakorolja, hogy mindig az élettel haladó kormány előtt járhasson. Saját létét ássa
alá az a parlament, amely nem örködik gondosan állandó munkaképessége fölött.

5. Mellékletek

51. A költségvetési felhatalmazásra vonatkozó törvények táblázata

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvény-javaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
1	1848–49	–	1849	–	1848. VIII. 1.	1848. VIII. 28. – IX. 1.	–
2	1865–68	Orsz. határozat	–	1867. III–XII.	1867. II. 28.	1867. III. 2–9.	1867. III. 4.
3	„	1867. XVIII.	–	1868. I–IV.	1867. XII. 16.	1867. XII. 20–22.	1867. XII. 23.
4	„	1868. IV.	–	1868. V–VI.	1868. IV. 16.	1868. IV. 25–27.	1868. IV. 27.
5	„	1868. X.	–	1868. VII–IX.	1868. VI. 22.	1868. VI. 25–26.	1868. VI. 30.
6	„	1868. XXVIII.	1868	–	1868. IV. 16.	1868. IX. 24–26.	1868. IX. 28.
7	„	1868. L.	1869	–	1868. X. 2.	1868. XI. 12. – XII. 6.	1868. XII. 7.
8	1869–72	1869. XXVI.	–	1870. I–III.	1869. XII. 18.	1869. XII. 20–21.	1869. XII. 21.
9	„	1870. IV.	–	1870. IV.	1870. III. 24.	1870. III. 25.	1870. III. 26.
10		1870. XI.	1870	–	1869. X. 18.	1870. I. 15. – IV. 6.	1870. IV. 26–27.
11	„	1870. XLVIII.	–	1871. I–II.	1870. XII. 16.	1870. XII. 19–21.	1870. XII. 22.
12	„	1871. II.	–	1871. III.	1871. II. 21.	1871. II. 24.	1871. II. 25.
13	„	1871. X.	1871	–	1870. X. 26.	1871. I. 21. – III. 21.	1871. III. 28.
14	„	1871. LXV.	–	1872. I–II.	1871. XII. 15.	1871. XII. 20–21.	1871. XII. 22.
15	„	1872. VII.	1872	–	1871. IX. 16.	1871. XI. 30. – 1872. II. 5.	1872. II. 20–21.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
–		Batth[y]ány Lajos gróf	Kossuth Lajos	–	–	
–	5	Andrássy Gyula gróf	Lónyay Menyhért	–	1868. X. 2.	
1867. XII. 27.	5	„		–	–	
1868. IV. 29.	3	„		–	–	
1868. VI. 30.	4			–	–	
1868. IX. 30.	8			–	1869. X. 18.	
1868. XII. 9.	8			–	1870. X. 31.	
1869. XII. 23.	3			1869. III., XXII., XXIV.	–	
1870. III. 31.	2			–	–	
1870. IV. 30.	7			1870. VIII., XXI., XXXVI., XL., XLIV–XLVI.	1872. II. 15.	
1870. XII. 30.	6	„	Kerkápoly Károly	–	–	
1871. II. 28.	3	„	„	–	–	
1871. III. 31.	7			1871. XII., XIII., XIX–XXI., XXIII., XXX., XLVI.	1872. XI. 23.	
1871. XII. 24.	5	Lónyay Menyhért gróf		–	–	
1872. II. 28.	7	„		1872. XVII., XX–XXIII.	1873. XI. 10.	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
16	1872–75	1872. XXXI.	–	1873. I–III.	1872. XII. 7.	1872. XII. 14–16.	1872. XII. 17.
17	„	1873. V.	–	1873. IV.	1873. III. 19.	1873. III. 27–28.	1873. III. 28–29.
18	„	1873. XXI.	1873	–	1872. IX. 17.	1873. I. 18. – III. 30.	1873. IV. 25.
19	„	1873. XXXV.	1874	–	1873. V. 21.	1873. VI. 19. – XII. 22.	1873. XII. 29.
20	„	1874. XXXVI.	–	1875. I–III.	1874. XI. 30.	1874. XII. 9–12.	1874. XII. 14.
21	„	1875. V.	–	1875. IV.	1875. III. 15.	1875. III. 18–19.	1875. III. 19.
22	„	1875. XVIII.	–	1875. V.	1875. IV. 20.	1875. IV. 22–23.	1875. IV. 23.
23	„	1875. XXXIII.	1875	–	1874. X. 28.	1875. I. 27. – V. 7.	1875. V. 12–13.
24	1875–78	1875. LV.	1876	–	1875. IX. 19.	1875. XI. 11. – XII. 12.	1875. XII. 20–21.
25		1876. XLVI.	1877	–	1876. X. 6.	1876. XI. 18. – XII. 16.	1876. XII. 20.
26		1877. XXX.	–	1878. I–III.	1877. XII. 11.	1877. XII. 11–18.	1877. XII. 19.
27		1878. III.	–	1878. IV–V.	1878. III. 16.	1878. III. 22–23.	1878. III. 23.
28	1875–78	1878. XIV.	–	1878. VI.	1878. V. 17.	1878. V. 20–21.	1878. V. 21.
29	„	1878. XVII.	1878	–	1877. X. 30.	1878. IV. 2. – VI. 15.	1878. VI. 22.
30	1878–81	1878. XXXII.		1879. I–III.	1878. XII. 9.	1878. XII. 16–18.	1878. XII. 18.
31		1879. VI.	–	1879. IV.	1879. III. 22.	1879. III. 26–27.	1879. III. 27.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1872. XII. 23.	5	Szláv József	„	–	–	
1873. III. 31.	3	„		–	–	
1873. IV. 29.	7		„	1873. XXIV.	1875. I. 29.	
1873. XII. 30.	7		Szláv József	1874. III., V–VII., XXI., XXVI., XXXI., XXXVIII.	1875. XI. 5.	
1874. XII. 21.	5	Bittó István	Ghyczy Kálmán	–	–	
1875. III. 24.	3	Wenckheim Béla báró	Széll Kálmán	–	–	
1875. IV. 30.	3	„		–	–	
1875. V. 18.	7			1875. XXXII., XXXIV., XLIX.	1876. XI. 17.	
1875. XII. 28.	7			1876. VIII., XXII., XXIV–XXVI., XXIX., XXX., XXXIV., XLI., XLIII., XLV., LI.	1877. XI. 12.	
1876. XII. 30.	7	Tisza Kálmán		1877. VI., VII., XV., XVII.	1878. XII. 16.	
1877. XII. 24.	5	„		–	–	
1878. IV. 2.	3		„	–	–	
1878. V. 29.	3	Tisza Kálmán	Széll Kálmán	–	–	
1878. VI. 28.	7	„	„	1878. II., VIII., IX., XII., XV., XVI.	1879. XI. 18.	
1878. XII. 22.	5		„	–	–	
1879. III. 29.	3		„	–	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
32	„	1879. XII.	1879		1879. I. 5.	1879. II. 17. – IV. 2.	1879. IV. 4.
33	„	1879. XLVI.	–	1880. I–III.	1879. XI. 21.	1879. XII. 1–2.	1879. XII. 3.
34		1880. X.	–	1880. IV–V.	1880. III. 6.	1880. III. 10–11.	1880. III. 11.
35	„	1880. XXI.	1880	–	1879. X. 28.	1880. II. 9. – IV. 30.	1880. V. 7.
36	„	1880. LVII.	1881	–	1880. X. 4.	1880. XI. 15. – XII. 6.	1880. XII. 11.
37	1881–84	1881. LXII.	–	1882. I–III.	1881. XI. 26.	1881. XII. 3–5.	1881. XII. 6.
38		1882. IV.	1882	–	1881. X. 19.	1882. I. 12. – III. 13.	1882. III. 18–20.
39	„	1882. XLVIII.	–	1883. I.	1882. XII. 16.	1882. XII. 18–19.	1882. XII. 21.
40		1883. III.	1883	–	1882. X. 12.	1882. XI. 28. – XII. 21.	1883. I. 13.
41		1883. XLV.	–	1884. I–III.	1883. XII. 1.	1883. XII. 7–8.	1883. XII. 13.
42		1884. I.	1884	–	1883. X. 13.	1884. I. 14. – II. 9.	1884. II. 19–20.
43	1884–87	1884. XLI.	–	1885. I–II.	1884. XII. 12.	1884. XII. 15–16.	1884. XII. 17.
44	„	1885. II.	1885	–	1884. X. 25.	1884. XI. 29. – 1885. II. 7.	1885. II. 14–16.
45		1885. XXVIII.	–	1886. I–III.	1885. XII. 1.	1885. XII. 14–15.	1885. XII. 18.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1879. IV. 7.	7		Szapáry Gyula gr.	1879. XXI–XXI-II., XXV., XXX., XXXII., LIX.	1880. XI. 6.	
1879. XII. 12.	5	„		–	–	
1880. III. 20.	3		„	–	–	
1880. V. 19.	7			1880. III., XIX., XXXIX., XLII., XLVIII., XLIX., LII., LXV., LVIII.	1881. X. 21.	
1880. XII. 16.	7			1881. IX., XII., XXII., XXVIII., XLIX–LII., LVIII.	1882. X. 13.	
1881. XII. 17.	5		„	–	–	
1882. III. 30.	7			1882. IX., XIV., XVII., XXI., XXII.	1883. X. 13.	
1882. XII. 24.	5		„	–	–	
1883. I. 17.	7		„	1883. II., XII., XVI., XXVI., XXVIII., XXXVI., XXXVIII.	1884. X. 25.	
1883. XII. 23.	5			–	–	
1884. II. 29.	7			1884. IV., VIII., IX., XIII., XIX., XXIV., XL.	1885. X. 15.	
1884. XII. 24.	5		„		–	
1885. II. 27.	7			1885. V.	1886. X. 30.	
1885. XII. 27.	5				–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
46		1886. VI.	1886	–	1885. X. 15.	1886. I. 12. – II. 23.	1886. III. 8–9.
47		1886. XXXV.	–	1887. I–III.	1886. XI. 27.	1886. XII. 6–7.	1886. XII. 18.
48		1887. XII.	1887	–	1886. X. 30.	1887. I. 15. – III. 2.	1887. III. 15.
49	1887–92	1887. XLII.	–	1888. I–III.	1887. XI. 24.	1887. XII. 1–2.	1887. XII. 13.
50		1888. VI.	1888	–	1887. X. 22.	1888. I. 16. – II. 22.	1888. II. 27–28.
51		1888. XXXIII.	–	1889. I–III.	1888. XI. 29.	1888. XII. 7–10.	1888. XII. 17.
52	1887–92	1889. IV.	–	1889. IV–VI.	1889. II. 12.	1889. II. 25–26.	1889. III. 6.
53		1889. XXI.	1889	–	1888. X. 18.	1889. V. 1. – VI. 5.	1889. XI. 12.
54		1889. XLIV.	–	1890. I–III.	1889. XI. 11.	1889. XI. 27–28.	1889. XII. 14.
55		1890. IV.	1890	–	1889. X. 15.	1889. XI. 19. – 1890. III. 4.	1890. III. 11.
56		1890. XXXIX.	1891	–	1890. X. 2.	1890. XI. 4. – XII. 11.	1890. XII. 18.
57	„	1891. XXX-VII.	–	1892. I–V.	1891. X. 7.	1891. X. 16–23.	1891. XI. 12.
58	1892–96	1892. X.	–	1892. VI–VII.	1892. IV. 21.	1892. IV. 27. – V. 3.	1892. V. 14.
59		1892. XIV.	1892	–	1891. X. 7. 1892. II. 27.	1892. III. 30. – VI. 23.	1892. V. 4–5.
60		1892. XXVIII.	–	1893. I–III.	1892. XI. 4.	1892. XI. 23. – XII. 1.	1892. XII. 3.
61		1893. V.	–	1893. IV–V.	1893. II. 21.	1893. III. 3–7.	1893. III. 15.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1886. III. 21.	7			1886. III., XVI–XVIII.	1887. X. 22.	
1886. XII. 28.	5				–	
1887. III. 20.	7			1887. II., XI., XVI., XVII., XIX.	1888. X. 18.	
1887. XII. 24.	5		Tisza Kálmán		–	
1888. III. 21.	7			1888. XVII.	1889. X. 15.	
1888. XII. 28.	5	„			–	
1889. III. 15.	3	Tisza Kálmán	Tisza Kálmán	–	–	
1889. VI. 16.	7		„	1889. II., VII., VIII.	1890. X. 2.	
1889. XII. 20.	5		Wekerle Sándor	–	–	
1890. III. 14.	7			1890. IX., XII., XXIII., XXVIII., XXXVIII.	1891. X. 7.	
1890. XII. 28.	7	Szapáry Gyula gr.		1891. VI., IX., XXIII., XXXII., XXXIX.	1892. X. 1.	
1891. XI. 21.	3			–	–	
1892. V. 31.	2			–	–	
1892. VII. 18.	8			1892. XVI.	1893. IX. 27.	
1892. XII. 19.	4	Wekerle Sándor		–	–	
1893. III. 24.	2			–	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
62		1893. VII.	1893	–	1892. X. 1.	1892. XII. 12. – 1893. IV. 23.	1893. V. 9–10.
63	„	1893. XXXI.	1894	–	1893. IX. 27.	1893. XI. 9. – XII. 14.	1893. XII. 18–19.
64		1894. XXXIV.	–	1895. I–II.	1894 XII. 4.	1894. XII. 10–12.	1894. XII. 17.
65		1895. II.	–	1895. III–IV.	1895. I. 28.	1895. II. 4–5.	1895. II. 13.
66		1895. IV.	1895	–	1894. X. 9.	1894. XI. 12. – 1895. III. 13.	1895. III. 20.
67		1895. XLIX.	–	1896. I–III.	1895. XI. 22.	1895. XII. 5–6.	1895. XII.
68		1896. II.	–	1896. IV–V.	1896. II. 21.	1896. III. 3–5.	1896. III.
69	„	1896. VI.	1896	–	1895. IX. 30.	1895. XI. 6. – 1896. IV. 29.	1896. V.
70	1896–1901	1896. XXXV.	–	1897. I–IV.	1896. XII. 1.	1896. XII. 7–9.	1896. XII. 18.
71		1897. XI.	1897	–	1896. XII. 1.	1897. I. 12. – III. 31.	1897. IV. 8–9.
72	„	1897. XLIII.	–	1898. I–IV.	1897. IX. 27.	1897. X. 23–26.	1897. X. 29.
73		1898. VI.	1898	–	1897. XII. 6.	1898. I. 25. – III. 29.	1898. IV. 2.
74		1899. I.	–	1899. I–IV.	1898. X. 14.	1898. X. 17. – 1899. III. 4.	1899. III. 11.
75		1899. VIII.	1899	–	1898. IX. 6.	1899. III. 13. – IV. 20.	1899. IV. 24.
76		1899. XL.	–	1900. I–IV.	1899. X. 30.	1899. XI. 6–8.	1899. XI. 27.
77		1900. VI.	1900	–	1899. X. 9.	1900. II. 1. – IV. 3.	1900. IV. 23.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1893. V. 21.	7	„		1893. III, VIII., IX, XIII.	1894. X. 9.	
1893. XII. 27.	8			1894. XIX., XXVIII.	1895. IX. 30.	
1894. XII. 26.	3	„	„	–	–	
1895. II. 23.	2	Bánffy Dezső br.	Lukács László	–	–	
1895. IV. 3.	8	„	„	1895. XV., XVII.	1896. IX. 11.	
1895. XII. 25.	3			–	–	
1896. III. 28.	2			–	–	
1896. V. 12.	9			1896. I., XVIII.	1897. IX. 27.	
1896. XII. 25.	3		„	–	–	
1897. IV. 20.	9			1897. V., XVIII., XXX.	1898. IX. 9.	
1897. XI. 25.	3	„		–	–	
1898. IV. 15.	9	„		1898. XIII.	1899. X. 9.	
1899. III. 19.	3	Széll Kálmán		–	–	Exlex 1899. I. 1–III. 19.
1899. IV. 29.	11			1899. IX., XIV., XXVI., XXVIII., XXIX.	1900. X. 10.	
1899. XII. 19.	3		„	–	–	
1900. IV. 27.	12	„		1900. IV., V., VIII., XIX., XXXIV.	1901. XI. 23.	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
78		1900. XXXI.	–	1901. I–III.	1900. XII. 5.	1900. XII. 13–15.	1900. XII. 21.
79		1901. IV.	1901	–	1900. X. 10.	1900. XI. 28. – 1901. III. 19.	1901. III. 22.
80	1901–06	1901. XXVIII.	–	1902. I–IV.	1901. XI. 23.	1901. XII. 3–6.	1901. XII. 14.
81		1902. VI.	–	1902. V–VI.	1902. IV. 8.	1902. IV. 22–23.	1901. IV. 28.
82		1902. XII.	1902	–	1901. XI. 23.	1902. I. 28. – V. 16.	1902. V. 27–28.
83		1902. XXIV.	–	1903. I–IV.	1902. X. 22.	1902. XI. 4. – XII. 13.	1902. XII. 22.
84		1904. IV.	–	1904. I–VI.	1903. XII. 11.	1904. III. 12–19.	1904. III. 26.
85	1901–06	1904. V.	1903	–	1902. X. 22.	1904. III. 22–24.	1904. III. 29.
86	„	1904. XV.	–	1904. VII–VIII.	1904. VI. 6.	1904. VI. 13–17.	1904. VI. 27.
87		1904. XXI.	1904	–	1904. V. 10.	1904. VI. 23. – VIII. 11.	1904. VIII. 17.
88	1906–11	1906. II.	–	1905. I. – 1906. VII.	1906. V. 29.	1906. VI. 1–6.	1906. VI. 8.
89	„	1906. IX.	1906	–	1906. VI. 13.	1906. VII. 14–28.	1906. VII. 28.
90	„	1906. XXII.		1907. I–II.	1906. XII. 12.	1906. XII. 17–18.	1906. XII. 21.
91		1907. IX.	1907	–	1906. X. 12.	1906. XI. 22. – 1907. II. 4.	1907. II. 9.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1900. XII. 30.	3			–	–	
1901. III. 28.	11	„		1901. III., V., XII., XV.	1902. X. 22.	
1901. XII. 28.	3		„	–	–	
1901. IV. 30.	2		„	–	–	
1902. VI. 10.	10	„	„	1902. VII., VIII.	1903. XII. 30.	
1902. XII. 29.	3	„	„	–	–	
1904. III. 30.	5	Tisza István gr.	„	–	–	Exlex 1903. V. 1. – 1904. III. 30.
1904. IV. 2.	9	Tisza István gr.	Lukács László	1903. III.	1904. X. 28.	
1904. VI. 30.	2			–	–	
1904. VIII. 30.	9			1904. XIV., XVIII., XXXV.	1906. VI. 13.	
1906. VI. 9.	7	Wekerle Sándor	Wekerle Sándor	–	1905. évre nézve 1906. X. 12.	Exlex 1905. I. 1. – 1906. VI. 9.
1906. VIII. 1.	10			–	1907. XII. 28.	
1906. XII. 31.	3			–	–	
1907. II. 25.	14			1907. XXIX., XXXIII., XXXV.	1908. XI. 11.	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvény-javaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
92		1907. LII.	–	1908. I–VI.	1907. X. 22.	1907. X. 29. – XI. 12.	1907. XII. 11.
93		1908. XXVII.	1908	–	1907. X. 22.	1908. V. 6. – VI. 2.	1908. VI. 10.
94	„	1908. L.	1909	–	1908. IX. 22.	1908. XI. 18. – XII. 17.	1909. XII. 21.
95	1910–15	1910. III.	–	1910. I–XII.	1910. VIII. 1.	1910. VII. 22–27.	1910. VIII. 4.
96		1910. XIX.	–	1911. I–IV.	1910. XI. 17.	1910. XI. 28. – XII. 14.	1910. XII. 20.
97		1911. X.	–	1911. V–VI.	1911. IV. 4.	1911. IV. 25–26.	1911. IV. 29.
98	„	1911. XIII.	–	1911. VII.	1911. VI. 20.	1911. VI. 24–26.	1911. VI. 30.
99		1911. XIV.	1911	–	1910. X. 26.	1911. III. 13. – VII. 6.	1911. VII. 21.
100		1911. XXV.	–	1912. I.	1911. XII. 18.	1911. XII. 20–21.	1911. XII. 22.
101		1912. V.	1912	–	1911. X. 12.	1911. XI. 10. – 1912. I. 29.	1912. II. 1.
102		1912. LXVI.	1913	–	1912. IX. 17.	1912. XI. 28. – XII. 18.	1912. XII. 21.
103		1914. I.	1914 I–VI.	–	1913. X. 30.	1913. XII. 5–6.	1913. XII. 29.
104	„	1914. XXVII.	1914/15	–	1914. III. 19.	1914. IV. 23. – V. 15.	1914. V. 22.
105	„	1915. XV.	–	1915. VII–XII.	1915. IV. 20.	1915. V. 3–7.	1915. V. 21.

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1907. XII. 29.	3			–	–	
1908. VI. 24.	13			1908. XVII., XXIX., XXX., XXXI.	1909. XII. 17.	
1908. XII. 29.	12	„	„	1909. I.	1910. X. 26.	
1910. VIII. 12.	7 3	Khuen-Héderváry Károly gr.	Lukács László	1910. IV.	–	Exlex 1910. I. 1. – VIII. 12.
1910. XII. 31.		„	„	–	–	
1911. V. 1.	3			–	1910. évre nézve 1911. X. 12.	
1911. VII. 1.	2			–	–	
1911. VII. 31.	19	„		–	1912. IX. 17.	
1911. XII. 30.	3			–	–	
1912. II. 8.	14		„	1912. XXXVII., XLVII.	1913. X. 8.	Exlex 1912. II. 1–8.
1912. XII. 31.	14	Lukács László	Teleszky János	–	1914. XI. 25.	
1914. I. 1.	14	Tisza István gr.		1914. VI., XII., XVIII., XXXII., XXXVIII., XLIV.	1915. XI. 30.	
1914. VI. 24.	16	„			1917. X. 20.	
1915. VI. 15.	10			1915. XXII.	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
106	„	1915. XXI.	–	1916. I–VI.	1915. XI. 30.	1915. XII. 7–14.	1915. XII. 20.
107	„	1916. XXII.	–	1916. VII–XII.	1916. VI. 7.	1916. VI. 14–16.	1916. VI. 23.
108	„	1916. XL.	–	1917. I–VI.	1916. XII. 5.	1916. XII. 13–14.	1916. XII. 18.
109		1917. IX.	–	1917. VII–X.	1917. VI. 21.	1917. VI. 23–28.	1917. VI. 28.
110	„	1917. XIII.	–	1917. XI. – 1918. II.	1917. X. 16.	1917. X. 20–26.	1917. X. 30.
111	„	1918. III.	–	1918. III–IV.	1918. II. 16.	1918. II. 20–25.	1918. II. 26.
112	„	1918. VIII.	–	1918. V–VI.	1918. IV. 23.	1918. IV. 25–27.	1918. IV. 29.
113	„	1918. X.	–	1918. VII–X.	1918. VI. 14.	1918. VI. 18–25.	1918. VI. 27.
114	„	1918. VI. népt.	–	1918. XI.	–	–	–
115	1920–22 nemzetgy.	1920. IV.	–	1920. II–VI.	1920. III. 17.	1920. IV. 12–27.	–
116	1920–22	1920. XIV.	–	1920. VII–IX.	1920. VI. 17.	1920. VI. 25–26.	–
117	„	1920. XXVII.	–	1920. X–XII.	1920. IX. 21.	1920. IX. 27–28.	–
118		1920. XL.	–	1921. I–III.	1920. XII. 17.	1920. XII. 18–19.	–
119		1921. II.	–	1921. IV–V.	1921. III. 5.	1920. III. 18–21.	–

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1915. XII. 29.	15			1916. XIII., XXV.	1915/16. évre nézve 1921. II. 23.	
1916. VI. 30.	8		„	–	–	
1916. XII. 31.	11	„	„	–	–	
1917. VI. 30.	18	Esterházy Móric gr.	Gratz Gusztáv	1917. XV.	–	
1917. XI. 3.	4	Wekerle Sándor	Wekerle Sándor	–	–	Exlex 1917. XI. 1–3.
1918. III. 1.	6		Popovics Sándor	1918. XXIII.	–	
1918. V. 1.	5		„	–	–	
1918. VII. 1.	9	„	„	–	–	
1918. XII. 15.	2	–	–	–	–	Exlex 1918. X. 1. – 1920. V. 6.
1920. V. 6.	28	Simonyi-Semadam Sándor	Korányi Frigyes br.	1920. XXXIII.	–	
1920. VII. 1.	3	Simonyi-Semadam Sándor	Korányi Frigyes báró	–	–	
1920. X. 1.	7	Teleki Pál gróf	„	–	–	
1920. XII. 28.	4		Hegedüs Lóránd	–	–	
1921. III. 31.	9	„		–	–	

Folyószám	Melyik országgyűlés?	Törvénycikk száma	Költségvetés	Indemnitás	A törvényjavaslat benyújtása	A képviselőház tárgyalta	A főrendiház tárgyalta
1	2	3	4	5	6	7	8
120		1921. XVI.	–	1921. VI–VII.	1921. V. 20.	1921. V. 25–30.	–
121		1921. XXIII.	1920/21	–	1920. IX. 14.	1921. V. 3. – VI. 11.	–
122		1921. XXXIV.	–	1921. VIII–XII.	1921. VIII. 5.	1921. VII. 19–30.	–
123	„	1922. I.	–	1922. I–VI.	1921. XII. 10.	1921. XII. 20. – 1921. I. 27.	–
124	1922–27	1922. XVII.	–	1922. VII–XII.	1921. VI. 23.	1911. VI. 30. – VIII. 3.	–
125	„	1923. IX.	–	1923. I–VI.	1922. XII. 5.	1922. XII. 14. – 1923. I. 30.	–
126		1923. XXXII.	–	1923. VII–XII.	1923. VI. 8.	1923. VI. 20. – VIII. 13.	–

Kihirdetett	§-ok száma	Miniszterelnök	Pénzügy-miniszter	Póthiteleket engedélyező törvény-cikkek	Zárószámadás benyújtása	Jegyzet
9	10	11	12	13	14	15
1921. V. 31.	10	Bethlen István gr.		1921. XXXVI.	–	
1921. VI. 22.	26			–	–	
1921. VII. 31.	21	„	„	–	–	
1922. I. 30.	32		Kállay Tibor	–	–	Exlex 1922. I. 1. – 30.
1922. VIII. 11.	38	„		–	–	Exlex 1922. VII. 1. – VIII. 11.
1923. II. 10.	5			–	–	Exlex 1923. I. 1. – II. 10.
1923. VIII. 14.	23			–	–	Exlex 1923. VII. 1. – VIII. 14.

52. A szövegben feldolgozott jogforrások mutatója (a kritikai kiadás az ötféle mutatóban teszi közzé [K. Gy.]

53. Betűrendes név- és tárgymutató (a kritikai kiadás az ötféle mutatóban, külön-külön teszi közzé [K. Gy.]